

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: COMO AS CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS DA GUINÉ-BISSAU CONTRIBUEM PARA A INSTABILIDADE POLÍTICA CRÔNICA DO PAÍS¹

Luís Carlos Mida Nhaslambé²

RESUMO

O presente artigo visa compreender como as características constitucionais da Guiné-Bissau afetam o processo decisório da política externa, e como este contribui para a instabilidade política crônica do país. Ainda perguntamos: em que medida, que as características constitucionais da Guiné-Bissau afetam o processo decisório da política externa, e de que maneira isso contribui para a instabilidade política crônica no país? Para este estudo, utilizamos, como procedimento metodológico, pesquisa qualitativa, exploratória e explicativa, que se fundamentam em uma análise minuciosa da Constituição da Guiné-Bissau e na investigação de casos práticos os quais exemplificam o impacto das características constitucionais no processo decisório em política externa. Além disso, para embasar nossa análise, recorreremos fontes bibliográficas. A pesquisa concluiu que o processo decisório em política externa do país é fortemente prejudicado por suas características constitucionais, sem deixar de lado o seu sistema semipresidencialista e instabilidade política, provocada pela constante disputa entre presidente e primeiro-ministro. Portanto isso acaba por afetar diretamente a política externa. Ademais isso o prejudica a capacidade do país em conduzir uma política externa eficaz, não só afeta desenvolvimento só desenvolvimento da Guiné-Bissau, também, a sua posição no âmbito internacional.

Palavra-chave: estabilidade política - Guiné-Bissau; Guiné-Bissau [Constituição (1996)] - crítica e interpretação; Guiné-Bissau - relações exteriores.

ABSTRACT

This article aims to understand how the constitutional characteristics of Guinea-Bissau affect the decision-making process of foreign policy, and how this contributes to the country's chronic political instability. We also ask: to what extent do the constitutional characteristics of Guinea-Bissau affect the decision-making process of foreign policy, and how does this contribute to the chronic political instability in the country? For this study, we used, as a methodological procedure, qualitative, exploratory and explanatory research, which are based on a thorough analysis of the Constitution of Guinea-Bissau and on the investigation of practical cases which exemplify the impact of constitutional characteristics on the decision-making process in foreign policy. In addition, to support our analysis, we used bibliographic sources. The research concluded that the country's foreign policy decision-making process is strongly hampered by its constitutional characteristics, not to mention its semi-presidential system and political instability, caused by the constant dispute between president and prime minister. So this ends up directly affecting foreign policy. In addition, this undermines the country's ability to conduct an effective foreign policy, not only does it affect Guinea-Bissau's development, but also its position in the international arena.

Keyword: Guinea-Bissau [Constitution (1996)] - criticism and interpretation; Guinea-Bissau - foreign relations; political stability - Guinea-Bissau.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – (UNILAB), como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Sob a orientação do Prof. Dr. Ercilio Neves Brandão Langa. Em modalidade de artigo, em 15.05. 2024.

² Graduado em Humanidades e Bacharelado em Relações Internacionais pela UNILAB.

1 INTRODUÇÃO

A República da Guiné-Bissau (GB), desde a sua independência em 1973, tem vivido uma série de golpes de estado, conflitos internos e instabilidade política. A evolução da GB, no estabelecimento de sua identidade, como Estado-Nação, é um percurso intrincado, abrangendo as influências desde colonização até os desafios enfrentados depois da conquista da independência (Bwock, 2016; Teixeira, 2021). Este percurso destaca as tensões étnicas, as batalhas de resistência e os desafios contemporâneos que permeiam a busca por uma governança estável e próspera. Um fator que tem sido pouco observado na análise da instabilidade é o papel das características constitucionais da GB, especialmente, no que diz respeito ao processo decisório da política externa. Este artigo se propõe a preencher essa lacuna, explorando como as características constitucionais da Guiné-Bissau é um dos fatores importantes para entender a instabilidade política crônica do país.

A Guiné-Bissau (GB) é um país africano situado na costa ocidental e tem uma superfície 36.125 km². O país faz fronteira com Senegal ao norte e com Guiné-Conakry ao sul e leste. É banhado pelo Oceano Atlântico a oeste. Conforme Banco Mundial (2019), o país possui menos de dois milhões de habitantes. Administrativamente, esta nação está composta por oito regiões: Bafatá, Gabu, Oio, Cacheu, Quinara, Tombali e Bolama/Bijagós e um Setor Autônomo de Bissau, que é a capital Bissau.

O presente trabalho objetiva compreender como as características constitucionais da Guiné-Bissau afetam o processo decisório da política externa e como este contribui para a instabilidade política a do país. Contudo, o nosso foco de análise é a constituição de 1996, porque é atual carta magna que vigora e estabelece um quadro institucional do país, tendo em conta que a história política guineense está marcada por recorrentes instabilidade e golpes de estados o que afeta a projeção do Estado na arena internacional, assim como na política externa.

A GB³, desde a sua independência 24 de setembro de 1973, vem enfrentado desafios persistentes de instabilidade política ao longo da sua história. Consequentemente, que, até o momento, só um Presidente da República (José Mário Vaz) conseguiu terminar mandato. Por outro lado, nenhum um governo eleito conseguiu terminar o seu mandato, ou seja, quatro anos da governação. Aníran Kafft Kosta (2016), afirma que os presidentes não conseguiram terminar os seus mandatos, devido os golpes ou morta através de assassinato ou morte natural... Ainda autor menciona que os primeiros-ministros são constantemente, demitidos pelo Presidente da

³ Guiné-Bissau.

República, ou por não a aprovação do programa do governo na Assembleia Nacional Popular (ANP). Portanto, o problema da pesquisa consiste em questionar: em que medida que as características constitucionais da Guiné-Bissau afetam o processo decisório da política externa e de que maneira isso contribuem para a instabilidade política crônica no país?

Quanto ao procedimento metodológico, utilizamos a pesquisa qualitativa, a escolha deste método tem a ver ao nosso objetivo que visa compreender como as características constitucionais da Guiné-Bissau afetam o processo decisório da política externa e como o contribuiu para a instabilidade política do país. Também é uma é estudo, a pesquisa exploratória e explicativa. Isso se fundamenta em uma análise minuciosa da Constituição da Guiné-Bissau e na investigação de casos práticos que exemplificam o impacto das características constitucionais no processo decisório da política externa. Como é o caso da crise da IX Legislatura em 2015, entre Presidente da República José Mario Vaz e Primeiro-Ministro Domingos Simões Pereira. Além disso, o estudo se baseou-se na pesquisa bibliográfica, onde recorremos a fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos, dissertações, teses e relatórios de organizações internacionais, que embasar nossa análise.

O meu interesse em pesquisar essa temática surgiu a partir de uma discussão em sala de aula. Estávamos a apresentar um seminário do componente Política Externa Africana Contemporâneo, ministrada pela professora doutora, Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva. Nessa aula, analisamos a política externa da GB no contexto geral, a partir daí, surgiu a urgência de explorar com mais profundidade esta temática a fim de compreendê-la melhor. É importante destacar também que meus estudos aqui na UNILAB me influenciaram bastante sobre a temática. As discussões e as experiências compartilhadas em sala de aula e fora dela, com os colegas, estudantes e professores, contribuíram também na materialização deste trabalho.

No estudo das relações internacionais, é relevante discernir entre política externa e relações internacionais, mesmo que esses termos sejam usados como parecidos. Oliveira (2012), aponta que Relações Internacionais procura compreender as interações entre Estados na arena global e também outros atores globais como empresas multinacionais e organizações internacionais. Por outro lado, política externa como política diferentemente das relações internacionais, porque ela se concentra na maneira como um Estado conduz suas interações com outros Estados, sem perder de vista os interesses e objetivos estatais. Em conformidade com Arenal (1990), é a área que representa os interesses do Estado no plano internacional, sendo sua definição e implementação prerrogativas do próprio Estado.

A definição de política externa, conforme delineada por Wilhelmy (1988), se trata do conjunto de atividades políticas, por meio dela, cada Estado busca promover seus interesses

diante dos demais. Essa definição, na visão de Russell (1990), é um conceito amplo, trata-se de três dimensões distintas: política-diplomática, militar-estratégica e econômica-abrangidas pela política externa de um país.

Nesse sentido, a política externa não é um exercício isolado, é fortemente influenciada por fatores internos, como também externos. Como observa Lima (2000), há uma interação constante entre esses fatores, moldando as escolhas dos Estados no cenário internacional. O Estado, como único representante legítimo dos interesses de seus membros, age como intermediário entre a sociedade civil e o mundo, buscando promover os interesses nacionais (Martins, 1992).

Uma análise completa da política externa deve considerar tanto as realidades internas, tais como externas de um país. Lafer (1984), ressalta a importância de compreender as normas da ordem mundial e as modalidades específicas de inserção de um Estado no sistema internacional. Além disso, é essencial considerar a influência das conjunturas políticas e econômicas, quer tanto globais e regionais, na formulação e implementação da política externa (Lima, 1987).

No que diz respeito ao âmago do jogo dos dois níveis, delineado por Putnam (2010), está representado a interação constante entre o jogo diplomático no cenário internacional (nível I) e as negociações, discussão e competições domésticas (nível II). O nível I envolve uma barganha entre os estados, onde ocorre uma competição de interesses, enquanto que o nível II marca a competição por meio dos grupos domésticos para ratificar ou não determinados acordos (Pasquerelli, 2010).

Pasquerelli (2010), destaca que essa configuração de dois níveis é crucial para compreender a dinâmica da política externa, pois no âmbito nacional, os grupos domésticos pressionaram o governo por políticas desenvolvidas, enquanto que no âmbito internacional, os governos buscam maximizar sua capacidade de atingir a essas pressões domésticas. Essa interação, entre os níveis, é um reflexo da realidade da política externa em que nenhum jogo pode ser ignorado pelas decisões centrais (Pasquerelli, 2010).

A formulação da política externa começa no âmbito doméstico, mas sua eficácia depende da participação ativa de diversos atores sociais e econômicos. Como ressaltado por Milani e Pinheiro (2013), a política externa é uma extensão das políticas públicas nacionais, refletindo não apenas os interesses do Estado, mas também as demandas da sociedade civil.

Em relação à diplomacia, ela surge como o instrumento prático da política externa, sendo responsável a promover os interesses nacionais no cenário internacional. Conforme

Galito (2011), a diplomacia é uma arte que demanda preparo e maturidade política dos Estados, visto que envolve negociações complexas e a defesa de prioridades hierarquizadas.

Relativamente à política externa da Guiné-Bissau, é moldada por uma interação complexa entre diversos atores, cujas influências se estendem desde atores institucionais até aos grupos da sociedade civil. Borelli (2017), define atores como entidades ou indivíduos que defendem os interesses nacionais durante o processo de construção da política externa. Nesse contexto, a análise da política externa guineense revela essa dinâmica na qual as relações entre o Estado e a sociedade civil assumem esses contornos.

Para descrever o Estado, Figuiera (2010), utiliza-se a metáfora "caixa preta," destacando a presença de atores com interesses diversos e interação constante. Esta abordagem ressalta a importância de compreender os atores envolvidos, pois seus comportamentos revelam variáveis explicativas da atuação do Estado no âmbito internacional. Apesar da visão realista que retrate o Estado como uma unidade coesa, a GB, apresenta uma dinâmica dos interesses de diversos atores, incluindo instituições estatais e elites econômicas que impactam na construção da política externa.

No cenário guineense, as relações entre o Estado e a sociedade civil se desdobram em três níveis distintos, conforme Fernandes (2021): as relações entre Estado, ONGs e associações comunitárias; as relações entre o Estado e organizações pré-existentes à independência; e as relações no âmbito das organizações e grupos da sociedade civil. Este mosaico complexo influencia a agenda, estrutura e objetivos da política externa, destacando a necessidade de compreender as múltiplas dinâmicas envolvidas.

Sobre os que atores formais na política externa da Guiné-Bissau, são: o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, o Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação, e a Assembleia Nacional Popular. O presidente, respaldado pelo artigo 68 da constituição, desempenha papel crucial ao representar o Estado, ratificar tratados e nomear diplomatas. A Assembleia Nacional Popular, por sua vez, com a sua válida, trata-se e decide sobre as questões fundamentais, exercendo uma função decisória na política externa (CRGB⁴, 1996).

Ademais, o poder executivo, composto pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação, materializa a política externa do país, negociando acordos internacionais conforme previsto no artigo 100 da constituição. Contudo, as forças armadas assumem um papel proeminente, influenciando a política externa por meio de

⁴ Constituição da República da Guiné-Bissau.

participações ativas em golpes de estado, o que Ossogô (2013), destaca como uma fonte de conflito entre o poder civil e a militar.

No contexto africano, as políticas externas são moldadas por uma série de desafios históricos e contemporâneos. Durante período da colonização, os Estados africanos foram submetidos as estruturas administrativas impostas pelas potências europeias, o que gerou uma dependência que persistiu após as independências. Essa dependência se reflete na fragilidade das políticas externas africanas. Segundo Visentini (2010), muitos Estados herdaram estruturas e modelos de governança que não necessariamente refletem suas realidades sociais e culturais.

Desde modo, a política externa é um campo complexo que envolve a interação entre diversos atores e fatores, tanto internos quanto externos. Para compreendê-la adequadamente, é essencial considerar não apenas as ações e decisões tomadas, também os processos das pelos quais essas decisões são formuladas e implementadas.

O artigo está estruturado em quatro seções: Na primeira seção, aborda a história da Constituição da República da Guiné-Bissau como uma narrativa complexa de mudanças políticas, disputas de poder e evolução institucional. Na qual mostra como o país tem passado por diversas revisões constitucionais que refletem as transformações e desafios enfrentados ao longo do tempo, desde a sua independência em 1973. Em seguida, debruça sobre histórico de tensões entre Presidente da República e Primeiros-Ministros, já na terceira seção, analisa os atores que participam na formulação e implementação na política externa do país em estudo. Na sequência, traz as considerações finais.

2 UMA BREVE HISTÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU

Nesta seção, exploramos a história evolutiva do constitucionalismo da República da Guiné-Bissau como uma narrativa complexa de mudanças políticas, disputas de poder e evolução institucional, a sua dinâmica desde nascimento da Estado guineense em 1973, até a última revisão constitucional em 1996.

A evolução da Constituição da República da Guiné-Bissau, ao longo do tempo, reflete as várias alterações e revisões que acompanharam o desenvolvimento da política nacional desde a independência do país, 24 de setembro de 1973, até os dias atuais. Na ocasião da proclamação da independência, foi estabelecida a primeira Constituição da República da Guiné-Bissau em

1973 (A. Kafft Kosta, 2016). No entanto, a formação do Estado guineense ocorreu simultaneamente com a criação da primeira Constituição da República.

Nesta carta magna de 1973, de acordo A. Kafft Kosta (2016), estabelece um regime monopartidário na qual o poder político foi/é centralizado em um órgão supremo do Estado, que é a Assembleia Nacional Popular (ANP). Neste caso, a ANP tinha autoridade para deliberar sobre as questões fundamentais do país, controlar a implementação da linha política e até mesmo modificar as decisões de outros órgãos estatais.

Então, apesar da aparente formalidade política, parlamentar, o Conselho de Estado⁵ desempenhava papel crucial em enfraquecer poder do parlamento, através do artigo 43º da Constituição da República, que confere o presidente o direito de presidir às reuniões do CCE.⁶ O próprio Luiz Cabral, o primeiro presidente da República da Guiné-Bissau, que consolidou esse poder específico ao Chefe de Estado. Portanto, essa dinâmica constitucional persistiu mesmo, até a revisão da constituição em 1976.

Para dar resposta ao golpe de Estado de 14 de novembro de 1980, o Conselho da Revolução⁷ criou leis, que suspenderam órgãos constitucionais, concentrando assim poderes a si mesma. Depois da recriação de leis, a constituição de 1973 passou a vigorar parcialmente. Dessa forma, isso representou um marco importante na história da política guineense, uma vez que se substanciou na criação de constituição de 1984. Conforme A. Kafft Kosta (2016), em 16 de maio de 1984, essa constituição foi adotada e trouxe consigo mudanças, como: descentralismo democrático e o presidencialismo, os quais deram bases para seguintes revisões constitucionais (as leis constitucionais n.º 1/91, 2/91, 1/93, 1/95 e 1/96). Essas leis estatuíram alterações nos direitos fundamentais, acabando com pena de morte, assim como ela organizou melhor o poder político, até o sistema monetário do país. (Peso para Franco CFA em 1997, quando a Guiné-Bissau entrou na União Monetária dos Estados da África Ocidental-UEMOA).

Ao longo dos anos (2014-2019), ocorreram fortes discussões e confrontos acerca da distribuição de poderes, resultando em mudanças na constituição sobre a dinâmica política. A

⁵ O Conselho de Estado na Guiné-Bissau é um órgão constitucional de consulta e apoio ao Presidente da República. Sua principal função é assessorar o Presidente em diversas questões de grande importância para o país. As atribuições e composição do Conselho de Estado estão definidas na Constituição da República dos artigos 73,74 e 75. Além disso, o Conselho de Estado é composto por várias figuras de destaque na política e na sociedade guineense, incluindo: O Presidente da República, que preside o conselho; o Presidente da Assembleia Nacional Popular; o Primeiro-Ministro; o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e outros membros que podem incluir ex-presidentes da República, líderes de partidos políticos com representação parlamentar, e outras personalidades designadas pelo Presidente da República. Portanto, as principais funções do Conselho de Estado incluem: aconselhar o Presidente da República sobre a dissolução da Assembleia Nacional Popular; assessorar em questões de segurança nacional e de política externa; ser consultado em caso de declaração de guerra e estado de emergência ou de sítio; emitir pareceres sobre a demissão do governo (CRGB, 1996).

⁶ Conselho dos Comissários do Estado.

⁷ O Movimento Reajustador, que passou ser denominado posteriormente pelo Conselho da Revolução da Guiné-Bissau. (Gomes, 2014).

carta magna de 1996 concede consideráveis prerrogativas aos poderes presidenciais, especialmente, no que diz respeito à liderança do Conselho de Ministros, dissolução de parlamento e do governo.

Com esta carta magna de 1996, os poderes dos órgãos de soberania são atribuídos aos as entidades governamentais de uma forma incontestável. O Presidente da República (PR), tem poder de nomear e demitir Primeiro Ministro e até a presidir a reunião do Conselho de Ministros, além disso, ratificar os tratados internacionais. Ao passo que a ANP Assembleia Nacional Popular assume funções legislativas e de supervisão política interna e externa. O Governo, liderado pelo Primeiro Ministro que é órgão executivo e administrativo da Guiné-Bissau.

2.1 AS DINÂMICAS DO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL NA GUINÉ-BISSAU

Nesse segmento, analisamos as dinâmicas do sistema semipresidencial na Guiné-Bissau. Pretendemos mostrar fatores históricos que influenciaram o país adotar esse sistema de governo como tradição do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e a influência portuguesa.

O sistema de governo vigente na Guiné-Bissau é semipresidencial. É um sistema com múltiplas particularidades e diversas influências. Uma vez que a sua adoção teve influência portuguesa e na própria tradição do PAIGC. A influência portuguesa é nítida na escolha desse sistema, porque o colonialismo português, facilitou a circulação de textos legais portuguesa nas colônias. Além disso, os juristas guineenses que elaboram a constituição e a revisaram, maioria deles estudaram nas universidades portuguesas (Harman, 2009; A. Kafft Kosta, 2016). Portanto, isso acabou a influenciar a réplica do modelo do sistema português na Guiné-Bissau.

A tradição criada pelo PAIGC também desempenhou um papel significativo na escolha do mesmo sistema. Além disso, a evolução política também desse partido, desempenhou um papel importante na adoção do semipresidencialismo. Desde 1974, a Guiné-Bissau sempre teve uma segunda figura política, como o Comissário Principal, diminuindo a tendência para um modelo semipresidencialismo.

Por conseguinte, A. Kafft Kosta (2016), enaltece que o golpe de Estado de 1980, liderado por João Bernardo Viera, motivado pela centralização do poder na mão do Presidente da República Luís Cabral, que tinha o monopólio de poder. Após os golpistas assumiram o poder, foi criado o cargo do primeiro-ministro que é o chefe do governo como forma de descentralizar o poder após golpe de 1980. Pelo contrário, mesmo autor aponta que, em 1984,

o Conselho de Revolução, que contestou monopólio do poder ao Luís Cabral em 1980 decidiu acabar com cargo do primeiro-ministro, todavia essa decisão era contra vontade do primeiro-ministro, função desempenhada por senhor Victor Saúde Maria naquele período. O primeiro-ministro tinha divergência com Presidente da República General Nino Vieira. Vieira, além de ser primeiro majestade do país, era presidente do Conselho da Revolução. Nessa briga da supremacia de poder, isso obrigou Victor Saúde Maria a fugir do país, procurar auxílio político em Portugal. Ao passo que, Presidente da República, por sua vez, passou acumulando os cargos de chefe de estado e chefe do governo. Então, isso mostra que há sempre relação tença e conflituosa na coabitação entre presidente e o primeiro-ministro.

2.3 REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE A CONSTITUIÇÃO VIGENTE

Na presente subseção, analisaremos atual a carta magna do Estado guineense e grandes desafios que o país enfrenta no que tange à sua instabilidade política.

A Constituição atual da Guiné-Bissau está sendo criticada fortemente, principalmente, devido as acusações dirigidas ao presidente e ao primeiro-ministro por conta das instabilidades vistas no território guineense. É importante ressaltar que a responsabilidade não recai apenas sobre a essas figuras, também referente ao legislador constituinte. A. Kaff Kosta (2016), ao fazer uma análise crítica a constituição, revela que existem nela diversas situações complexas e ambíguas, exacerbando as despesas institucionais e contribuindo para crises políticas recorrentes. Para autor, é necessária uma revisão constitucional que leve em conta o desafio atual o qual a GB, enfrenta no que concerne às instabilidades políticas.

O primeiro fator relativamente à instabilidade da política no país, tem a ver com a atribuição do poder ao Presidente da República de dissolver a ANP, em caso de grave crise política. Esse é um ponto particular da controvérsia da constituição, pois no artigo 69º, n.º 1, a, diz que presidente pode “dissolver a Assembleia Nacional Popular, em caso de grave crise política, ouvidos o Presidente da Assembleia Nacional Popular e os partidos políticos nela representados e observados os limites impostos pela Constituição” (CRGB, artigo 69.º, n.º 1, a). Por outro lado, ao verificar artigo 94.º, n.º 1, é que ele se limita o presidente a observar os limites temporais, mostrando de que “a Assembleia Nacional Popular não pode ser dissolvida nos 12 meses posteriores à eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio, ou de emergência” (CRGB, artigo 94.º, n.º 1). No entanto, a utilização discricionária e abusiva desse poder levanta questões sobre a maturidade

democrática dos dirigentes políticos guineenses, destacamos a necessidade de limitar esse poder, como forma e evitar sucessivos dissoluções de parlamentos por parte do Chefe do estado.

Outro fator que mostra instabilidade reside na demissão do Governo por Presidente da República em caso de grave crise política. A constituição, no seu nº 2, art. 104º, indica que “o Presidente da República pode demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos com acento parlamentar” (CRGB, artigo 104.º, n.º 2). Em relação ao art. 68.º, m, revela que presidente pode presidir reunião do Conselho de Ministros⁸, quando assim o desejar, introduzir uma dinâmica questionável no sistema semipresidencial.

Por fim, como mencionamos anteriormente alguns elementos que causam a instabilidade política no país sobre abusivos do presidente, há também outro elemento que é reprovação do programa governamental na ANP. O processo previsto do regimento da ANP introduz complexidades, levantando questões sobre quando considerar o programa não aprovado. Portanto, a falta de clareza da constituição na definição de "grave crise política", assim como nos procedimentos, isso deixa uma brecha para interpretações subjetivas e impasses institucionais (Duarte Silva, 2010, p. 34).

Portanto, perante a essa conjuntura, a constituição guineense contém grandes desafios no que tange à instabilidade política no país. Esse documento precisa de ser reavaliada cuidadosamente e esclarecer as questões mencionadas acima, a fim de fortalecer a estabilidade das instituições e impulsionar o progresso democrático no país.

3 CAMINHOS CONFLITUOSOS, O HISTÓRICO DE TENSÕES ENTRE PRESIDENTES DA REPÚBLICA E PRIMEIROS-MINISTROS NA GUINÉ-BISSAU

Esta seção, debruça sobre histórico de tensões entre os Presidente da República e os Primeiros-Ministros na Guiné-Bissau. Conflitos e instabilidades políticas têm sido alvos impactantes no funcionamento das instituições e na descontinuidade da política externa do país. Analisaremos um caso pratico que é a crise política da IX Legislatura, em que cingimos a analisar, a ascendência Jose Mario Vaz, de ministro das finanças a presidente da Guiné-Bissau, e sua tensa relação com o seu partido PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e

⁸ O Conselho de Ministros na Guiné-Bissau é o órgão executivo colegial do governo, responsável pela administração geral do país e pela implementação das políticas governamentais. Este conselho é presidido pelo Primeiro-Ministro e é composto por todos os ministros que chefiam os diferentes ministérios e Secretários de Estado (em alguns casos, dependendo da estrutura do governo), (CRGB, 1996).

Cabo Verde), o primeiro-ministro Domingos Simões Pereira, o que mergulhou o país em crise política institucional. Para esse feito dialogamos com autores como: A. Kafft Kosta (2016), E. Kafft Kosta (2007), Sangremah, et al. (2016), Martins (2019), e Monteiro (2015). Portanto, que nos ajudaram em analisar esse período de governação marcada pela instabilidade política institucional.

Nas páginas tumultuadas da história política da Guiné-Bissau, a relação entre os Presidentes da República e os Primeiros-Ministros emerge como uma narrativa marcada por coabitações efêmeras e conflituosas. E. Kafft Kosta (2007, p.459-460.) afirma que "Na história da nossa democracia recente, nunca houve uma coabitação, de longo prazo, que fosse importada, profícua, essas duas figuras do Estado."

Desde a proclamação da independência da GB em 1973, os líderes guineenses enfrentaram desafios constantes, sendo um deles é a tendência dos presidentes em assumir papéis dominantes. Como A. Kafft Kosta (2016), destaca que a natureza "mandona" dos líderes guineenses tem sido recorrente. Essa tendência dos chefes de Estado tem se repetido ao longo dos mandatos dos presidentes, levando a crises institucionais e políticas.

Ao observar o histórico presidencial, podemos identificar padrões que perpetuam a tensão. presidentes, como Luiz Cabral, Nino Vieira, Koumba Yalá e José Mário Vaz demonstraram uma propensão para liderar não apenas o Estado, mas também o governo. Esta orientação, como A. Kafft Kosta (2016), aponta que resulta frequentemente em conflitos com primeiros-ministros que não se submetem ou que fazem sombra aos presidentes.

Desde modo, propensão à governamentalização da presidência guineense, como evidenciado por A. Kafft Kosta, (2016), permeia os diversos períodos da história constitucional do país. A coabitação entre os presidentes e os primeiros-ministros, seja no pré-constitucionalismo democrático ou na III República, tem sido marcado por conflitos e demissões, gerando uma instabilidade política persistente. Caso que ilustra essa afirmação é a crise da IX Legislatura entre o presidente José Mario Vaz e o primeiro-ministro Domingos Simões Pereira. Nessa IX legislatura, o PAIGC era vencedor da eleição.

Ante da IX Legislatura, José Mário Vaz era ex-ministro das finanças, governo liderado por senhor de Carlos Gomes Júnior, o partido vencedor foi PAIGC. Em 12 de abril de 2012, o governo de Carlos Junior foi derrubado pelo golpe militar. Sangremah *et al.* (2016), mostram que José Mário Vaz, enquanto ministro das finanças, teve um bom desempenho, em que ele melhorou indicadores econômicos do país. Tirou o PIB de 4,4% em 2010 para 9,0% em 2011, conforme as estatísticas do Banco Mundial. Ademais, recuperou e pagou salários atrasados dos funcionários públicos. Por esse motivo, ganhou a popularidade se candidatar na eleição

presidencial em 2014, com apoio do seu partido do qual é PAIGC. Naquele período, o povo guineense via-o como “salvador da pátria”, porque os dois anos da transição eram caóticas para a população. O governo deposto pelos golpistas não era reconhecido pela comunidade internacional, conseqüentemente, os parceiros internacionais suspenderam ajudas ao país e tudo ficava sem progressão para o desenvolvimento do Estado.

Em 2014, as eleições gerais foram realizadas (para eleger presidente e parlamentares ou deputados). Segundo Sangremah *et al.* (2016), as eleições foram realizadas nos meses de abril e maio do ano 2014, com alta taxa de participação dos eleitores guineenses recenseados, 777,508 (CNE⁹, 2014). Nessas eleições, 88,57% da população se votaram. Para eleição legislativa, quinze formações políticas se participaram, mas só cinco deles conseguiram eleger deputados, sendo PAIGC obteve 47,98% dos votos válidos, o que totaliza 57 deputados na unidade de 102, tendo maioria absoluta. Segunda formação parlamentar mais votado foi Partido da Renovação social (PRS), por seu turno, conseguiu 30,74% dos votos válidos, no conto geral, obteve 41 deputados. Em relação aos outros três partidos que elegeram deputados, foram: Partido da Convergência Democrático (PCD), possuiu 2 deputados. Finalmente, os partidos que conseguiram 1 deputado foram União para Mudança (UM), e partido da Nova Democracia (PND).

Essas eleições decorreram num clima de paz e estabilidade política, a população estava com expectativa enorme de que o país ia marchar rumo ao desenvolvimento. Os parlamentares, presidente e o governo tomaram posse em junho do mesmo ano. o partido vencedor (PAIGC) formou-se um “governo de inclusão” liderado por Domingos Simões Pereira. Os, elementos dos partidos que compunham o hemiciclo (parlamento), incluindo PRS, maior partido da oposição do país na altura, participaram no governo. Esse retomou cooperação bilateral e multilateral da Guiné-Bissau e tinha como plano estratégico para desenvolvimento *Terra Ranka*¹⁰, e programa de governo era *Sol na Iardi*¹¹.

O governo realizou duas Mesas Redondas em 2015, uma com doadores em Acra e outra em Bruxelas; com presença de duas figuras do país: presidente José Mário Vaz e primeiro-ministro Domingos Simões Pereira. No mesmo ano, a ANP reafirmou confiança política no primeiro-ministro através da Resolução n°9/2015 (Sangremah *et al.* 2016). Portanto, havia uma confiança política no plano nacional e internacional ao governo.

⁹ Comissão Nacional de Eleição.

¹⁰ Terra Ranka (País Arranca), o Plano Estratégico e Operacional que a Guiné-Bissau levou à mesa-redonda de Bruxelas. O objetivo deste plano era reconstruir o país, consolidar as instituições democráticas e lançar as bases para a estabilidade e o desenvolvimento socioeconómico sustentável.

¹¹ Programa de Governo do PAIGC para 2014-2018.

Mesmo que havia boa fase da confiança política no plano nacional e internacional ao governo, segundo Sangremah *et al.* (2016), no país, havia informações que veiculavam sobre o mau relacionamento entre o presidente e primeiro-ministro, ambos do mesmo partido (PAIGC). Essas informações passaram a ser confirmadas nos discursos e nas declarações públicas dos partidos. No dia 12, de agosto de 2015, presidente José Mário Vaz demitiu o governo do seu próprio partido através do decreto presidencial 5/2015, que o mesmo tinha afirmado que nunca faria a dissolução do governo. Todavia, fê-lo, invocando razões como: “corrupção, peculato, nepotismo, falta de transparência na adjudicação de contratos públicos, quebra de confiança mútua” (Sangremah, *et al.* 2016. p.15).

Depois da destituição o governo, o presidente nomearam Baciro Dja (que era membro do governo deposto, mas só que ele renunciou o seu cargo antes da destituição), como primeiro-ministro, de sua própria iniciativa, o que Supremo Tribunal de Justiça (STJ), através do acórdão 01/2015, considerou o governo inconstitucional, invocando de que não existência governo de iniciativa presidencial no ordenamento jurídico guineense. Consequentemente, Vaz devolveu o poder ao PAIGC, para que o partido indicasse novo primeiro-ministro. Nessa ótica, Carlos Correia foi designado à função.

Por conseguinte, o governo de Carlos Correia, segundo Sangremah *et al.* (2019), contou com a colaboração de todos os líderes dos partidos representados na ANP e levou o seu programa da governação para ser debatido da ANP. O programa depois de ser discutido no parlamento, 15 congressistas do PAIGC e todos do PRS não aprovaram o programa, votaram a abstenção o programa do governo do próprio partido. Posto isso, o PAIGC decidiu sancionar aqueles, 15 deputados. O partido, por sua vez, retirou-os mandatos e da bancada parlamentar, através do pedido que o partido fez à Comissão Permanente da ANP. Essa comissão anunciou que tais deputados do partido perderam os seus mandatos. Com isso, os congressistas contestaram essa decisão do partido no STJ por via de uma ação e continuaram a participar das sessões, provocando uma situação que dificultou o funcionamento parlamentar (Sangremah *et al.*, 2019).

Os 15 congressistas, inconformados com a decisão da Comissão Permanente da ANP, eles contestaram essa decisão do partido no STJ por via de uma ação e continuaram a participar das sessões, provocando uma situação que dificultou o funcionamento parlamentar. O STJ, através do Acórdão 4/2016, deliberou que os 15 deputados da nação, expulsados na bancada parlamentar do PAIGC, mantiveram os seus mandatos parlamentares. O STJ argumentou que, após deputados serem eleitos, eles se tornam representantes do povo e não dos partidos políticos e nenhum partido pode retirar esses direitos.

Devido ao impasse político na ANP, Martins (2019), aponta que o parlamento não conseguiu debater e validar programas e orçamentos gerais dos sucessivos governos, pois havia um problema na maioria. A suposta maioria resulta da aliança do PSR com o grupo dos 15 deputados dissidentes do PAIGC. Essa junção do PRS e dos 15 deputados dissidentes do PAIGC constituíram número grosso dos deputados, mas essa maioria não existia na comissão permanente, que é órgão do parlamento responsável para agendar as plenárias (Martins, 2019).

A partir desse momento, o presidente José Mário Vaz não conseguiu garantir estabilidade governativa no país. Isso passa a efetuar trocas sucessivas dos primeiros-ministros¹², pois não havia consenso entre partidos políticos representados na ANP afim de votassem programas de governos e seus orçamentos geral de Estado. Então esse impasse submergiu o país numa crise política institucional sem precedentes. Para Martins (2019), o presidente, para resolver essa situação, lançou uma série de consultas aos atores políticos e à sociedade civil do país, mas foi sem sucesso. Ele foi então, de forma surpreendente, internacionalizar a crise, solicitando a mediação da CEDEAO¹³ para ajudar resolver a situação política do país (Martins, 2019).

Para resolver o problema da crise no país, segundo Martins (2019), Alpha Conde, ex-presidente da Guiné-Conacri, foi escolhido pelo CEDEAO para ser o mediador da crise. A durante a fase de mediação, o presidente de Serra Leoa Ernest Bai Karoma participou também. Ademais, dois acordos foram assinados pelos representantes do PAIGC, PRS e o Grupo dos 15 deputados, contando com a participação do Vaz. Um acordo foi assinado em Bissau e outro em Conacri. Entretanto, mesmo com estes signatários, do, a crise institucional não foi resolvida, por conta envolviam classe política, a sociedade civil, o poder judicial, organizações sub-regionais e a comunidade internacional (Martins, 2019).

Em suma, com essa situação que o país estava mergulhado numa profunda crise que punha em causa o funcionamento normal dos órgãos da soberania, provocado por essas duas figuras primeiro-ministro e presidente. Isso fez com que muitas entidades temiam um possível envolvimento dos militares nessa questão, pela situação que encontrava o país, porque os militares ficaram equidistantes da crise política.

¹² Baciro Djá, Umaro Sissoco Embaló, Augusto Artur António da Silva, Aristides Gomes, e Faustino Imbali.

¹³ Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental.

3.1 CHEFE DE ESTADO NA GUINÉ-BISSAU: ENTRE O PODER MODERADOR E A NEUTRALIDADE INSTITUCIONAL

Debruçamos sobre a possibilidade de uso das doutrinas do poder moderador e o poder neutralidade da figura do chefe do Estado na Guiné-Bissau, como forma de evitar abuso do poder por parte do presidente da república. Reconhecemos que há um desafio enorme na aplicação dessas doutrinas no contexto do país. Ainda, vamos falar dos desafios e necessidades de revisar constitucional na Guiné-Bissau.

A figura do Chefe do Estado na GB, suscita um debate entre duas doutrinas fundamentais: o poder moderador e o poder neutro. O Benjamin Constant, (2010), defensor da doutrina do poder moderador, propôs a inclusão de um quarto poder, independente do tradicional legislativo, executivo e judicial. Para ele, o Chefe do Estado exerceria o papel de moderador, essencial para a harmonização entre os poderes. Autor argumenta que esse poder independente evitaria abusos por parte dos outros órgãos, prevenindo e resolvendo conflitos.

Em contrapartida, novamente, A. Kafft Kosta (2016), expressa ceticismo quanto à indispensabilidade desse papel na realidade guineense. A dinâmica política do país revela uma busca constante por papéis mais ativos e populares, indicando que a figura do moderador não é considerada essencial. A constante busca pelo poder, muitas vezes, em detrimento do país, questiona a eficácia desse poder moderador.

A segunda doutrina que é o poder neutro, O Benjamin Constant (2010), sugere que o Chefe do Estado deve ser uma figura imparcial, sem filiação partidária, capaz de tomar decisões de forma neutra. Essa abordagem destaca a importância de um líder que possa ser integralmente respeitado pela imparcialidade. No entanto, A. Kafft Kosta (2016), questiona novamente a aplicabilidade desse modelo na Guiné-Bissau, dada a propensão da classe política em escolher lados em situações de conflito.

A Constituição da Guiné-Bissau, como aponta A. Kafft Kosta (2016), reflete elementos dessas doutrinas. A atribuição de competências ao presidente da república, como convocar a Assembleia Nacional Popular em situações de interesse público e dissolver o órgão em caso de crise política, destaca a influência moderadora. Contudo, o uso desses poderes tem sido muitas vezes questionável, transformando-os em instrumentos de chantagem. Desse modo, podemos ver que o artigo 65º da Constituição da GB proíbe funções incompatíveis com a Presidência e exemplifica a doutrina do poder neutro.

Ao observar a Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu art. 62º, n.º 1, “o Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo da unidade, garante da independência

nacional e da Constituição e Comandante Supremo das Forças Armadas.” Além disso, ele tem prerrogativa de “Convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional Popular sempre que razões imperiosas de interesse público o justifiquem.” Art. 68º, c)

A análise da figura do Chefe do Estado da GB, revela um desafio constante entre o papel moderador, potencialmente eficaz e a neutralidade, que enfrenta os desafios diante da polarização política. A realidade política guineense desafia a aplicação dessas doutrinas e põe em xeque, a real eficácia desses modelos no cenário político do país. Por isso, é importante um debate sobre a necessidade de uma revisão constitucional da GB, alterando o sistema político vigente ou a manutenção do sistema em si, assim como modificar alguns artigos na atual constituição. Pelo contrário, algumas pessoas alegam que a raiz dos problemas reside nos políticos guineenses e no forte pendor presidencialista do atual sistema de governo, não na estrutura em si.

A. Kafft Kosta (2016), a constituição guineense, se concede poderes consideráveis ao presidente, destacando especialmente o poder discricionário de dissolução da assembleia. Esse poder, aliado à capacidade de demitir o primeiro-ministro, conseqüentemente, o governo gera uma vulnerabilidade significativa para os executivos, comprometendo a função constitucional do primeiro-ministro como Chefe do Governo. A dependência da vontade do presidente, para a sobrevivência no cargo, cria uma ilusão na liderança do primeiro-ministro, permitindo a interferência presidencial na governação do país. Essa situação, especialmente, em um contexto de interação constante com a comunidade internacional, amplia ainda mais o poder do presidente.

O conflito contínuo, entre os presidentes e os primeiros-ministros, é atribuído à sobreposição de funções na chefia do governo, resultado da atribuição excessiva de poderes ao presidente pelo desenho semipresidencialista guineense. A proposta, então, de uma revisão constitucional tem surgido que visa reduzir esses poderes excessivos, ao mesmo tempo reequilibra o sistema.

Entre as sugestões de alteração a constituição, destacamos a do A. Kafft Kosta (2016), que aponta as restrições à possibilidade de o presidente presidir ao Conselho de Ministros, permitindo apenas o fazer mediante convite do primeiro-ministro; e também maior restrição ao poder do presidente de demitir o governo e dissolver parlamento. Portanto, o objetivo central desta proposta é redefinir o papel do presidente da República como um julgador ou regulador do sistema político, evitando que exerça funções que ultrapassem essas atribuições.

Nesse sentido, concordamos com a proposta de A. Kafft Kosta (2016), que a revisão constitucional, deve buscar reajustar os poderes no sistema semipresidencial guineense, para

que isso aconteça, os futuros legisladores devem conceder ao residente da República um papel mais moderado e regulador.

4 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU E A POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO

Nesta seção, analisamos o processo decisório da política externa da Guiné-Bissau através dos princípios constitucionais. Para tal, partimos da análise da Constituição da república, bem como de distintos estudiosos da política externa guineense como M'bunde (2017); Indi (2022) e Ossogô (2013). Entretanto, a descrevemos os direitos e deveres dos principais atores da política externa da Guiné-Bissau, conforme reza a constituição do país.

Conforme a Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu artigo 1º, “A Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica e unitária”. E são os seus órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os tribunais, de acordo com artigo 59 do mesmo documento (RGB, 1996, p.26).

A Guiné-Bissau tem um regime político semipresidencialista onde o presidente da República é o Chefe do Estado e o primeiro-ministro é o Chefe do Governo. E de acordo com artigo 2º, “A soberania nacional da República da Guiné-Bissau reside no povo. O povo exerce o poder político diretamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente”. O povo exerce os seus deveres e goza dos direitos da cidadania mediante os direitos e deveres concedidos na carta magna, participando ativamente em prol do bem-comum, e mediante o voto secreto e livre. Cidadãos elegem o presidente por um período de 5 anos, também o governo para um mandato de 4 anos, como se lê no artigo 66.º (CRGB, 1996).

Com isso, sistema político semipresidencialista é uma combinação de elementos presidencialistas e parlamentaristas. Nesse modelo, o presidente da como Chefe de Estado o primeiro-ministro, por sua vez, Chefe de Governo e essa estrutura de governo permite uma divisão de poderes e a coexistência de duas figuras com papéis distintos. Porém, na prática, essa coexistência é bem tensa, entre essas duas figuras do Estado, como vimos anteriormente. Desde primeira eleição democrático realizado em 1994, até a data presente, nenhum governo terminou mandato.

A Guiné-Bissau possui um sistema de governo com divisão de poderes. O poder executivo é exercido pelo governo como um órgão executivo e administrativo da República de Guiné-Bissau. Como sendo órgão da soberania, ele exerce e conduz a política geral do país,

consoante o programa aprovado pela ANP (Assembleia Nacional Popular), e o governo é uma emanção da ANP, enquanto que ANP é o órgão legislativo, o seu principal objetivo é elaborar e aprovar leis; também fiscalizar Estado e aprovar orçamento geral do Estado. Ele decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do país. Em relação ao poder judiciário, é de competência dos tribunais, de administrar a justiça em nome do povo, e fiscalizar a constitucionalidade das leis (Guiné-Bissau, 1996).

Em teoria, esses órgãos citados da soberania, deveriam trabalhar em interdependência para manter a estabilidade institucional e governativa do país. No entanto, a realidade nem sempre reflete esse ideal. Muitas vezes, ocorrem bloqueios entre esses poderes, o que acaba a aprofundar o país na instabilidade.

Os principais atores formais da política externa da Guiné-Bissau, de acordo a constituição da república (1996), são o Primeiro-Ministro, o Ministro de Negócio Estrangeiro e da Cooperação (poder executivo), o Presidente da República (Chefe do Estado), a Assembleia Nacional Popular (poder legislativo). Além disso, Indi (2022), destacou outros atores importantes como partidos políticos e força armada, que também são atores que exercem uma certa influência na política externa do País.

Como já foi discutida sobre Constituição da Guiné-Bissau, de que estabelece um sistema semipresidencialista. Uma característica notável é a forte “presidencialização” do sistema, que concede ao presidente os amplos poderes, incluindo o controle sobre a política externa. Sendo assim, a mesma carta magna, no seu art. 96, de, segundo M’bundé (2017), dá ao primeiro-ministro plenos poderes de conduzir a política externa, mas ele tem obrigação de informar ao presidente assuntos concernentes à condução da política interna e externa. Desse modo, presidente tem a prerrogativa de ratificar os tratados e acordos internacionais, conforme o art. 68. Portanto, essas prerrogativas constitucionais mostram quão o presidente é ator chave na política externa.

Porque o Chefe do Governo, a qual é o Primeiro-ministro, é competente para informar o presidente da República sobre os assuntos concernentes à condução da política interna e externa do Estado da Guiné-Bissau. A política Externa do país é formulada e implementada pelo primeiro-ministro e ministro de Negócios Estrangeiros.

De acordo com M’bundé (2017), a Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu artigo 96, dá ao Primeiro-Ministro plenos poderes de conduzir a política externa, mas ele tem obrigação de informar o Chefe de Estado (Presidente da República) sobre tal. No entanto, o Presidente da República também tem a prerrogativa de ratificar os tratados e acordos internacionais, conforme o artigo 68. Isso demonstra que o presidente da república é um ator

chave no processo decisório. Ainda no mesmo artigo 68, nº1,2,3 atribui ao presidente a competência de representar o estado da Guiné-Bissau; de ratificar os tratados internacionais; e também de nomeia e exonera embaixadores e corpos diplomáticos. Portanto, essas prerrogativas constitucionais mostram quão o presidente é o ator chave na política externa. O artigo 100 da mesma carta magna, confere ao executivo (governo), na pessoa de Primeiro-Ministro, ou Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação, o poder exclusivo de negociar e concluir os acordos e convenções internacionais. Porque são eles que executam a política externa do país.

A ANP, também, como o órgão que discute e aprova tratados internacionais, é outro ator chave na política externa. O art. 85 confere à ANP a competência 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” (Guiné-Bissau, 1996, p.22).

Esses três órgãos da soberania (ANP, governo e o presidente), trabalham em consonância, através dos princípios de interdependência. Apesar de existir a separação dos poderes entre tais elementos, isso não significa ausência disposta entre si, quando se trata das questões da política externa, principalmente, entre presidente da república e primeiro-ministro, pois, dentro da própria constituição da república, ocorre um dilema de ambiguidade em definir clareza processo decisório na política externa. Sobre esse fato, M'bundé aponta que:

Embora o artigo 97 da Constituição da República da Guiné-Bissau outorgar o Primeiro-Ministro a conduzir e coordenar a política externa, ele é também obrigado pela mesma Carta a informar o Presidente da República sobre os assuntos de política externa. Já o artigo 68 outorga ao Presidente a ratificar os Tratados internacionais. Esses dois artigos e as respectivas alíneas ilustram a pouca precisão e clareza na definição de hierarquia do processo decisório. Embora a hermenêutica prevalecente referenciar o Primeiro-Ministro e o Ministério dos Negócios Estrangeiros como formuladores e implementadores de política externa, em eventuais cenários de crise política interinstitucional. O Presidente da República tende a ampliar os limites de seus direitos e prerrogativas na matéria de política externa. (M'bundé 2017, p.179-180).

Esta ambiguidade, em delinear o processo decisório na política externa do país, pode causar a crise política interna entre o presidente da República e o primeiro-ministro, uma vez que, o presidente, apesar de ter a competência de ratificar os tratados internacionais, cabe ao chefe do governo conduzir a política externa do país e responder diretamente ao presidente da República sobre a mesma. No caso de grave crise política que possa pôr em causa o normal funcionamento das instituições do país, o presidente pode destituir o governo, invocando as prerrogativas constitucionais do art. 68º, alínea g, conjugando com o art. 104º nº 2. Nesse caso,

o primeiro-ministro tem poucos poderes decisórios porque além de responder diretamente ao presidente da república na matéria da política externa do país, o presidente tem poder de o destituir.

Assim, percebe-se que, na Guiné-Bissau, há uma disputa no processo decisório da política externa entre atores domésticos. Ainda que o presidente tenha mais poderes no processo decisório, isso não significa ausência de disputa entre ele e o primeiro-ministro. M'bunde (2017), destaca que o que define a superioridade nessa disputa, entre os dois poderes no processo decisório, é a habilidade política e personalidade de cada um, em angariar apoio político. Portanto, é esse fator que vai ditar a dominância da agenda de um em relação ao outro.

Dessa forma Indi (2022), afirma que:

[...], 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. (Indi, 2022, p.18)

Sobre outro motivo podemos detectar a respeito da crise política da 9ª legislatura, entre 2014 e 2015. M'bundé (2017), detalha que primeiro-ministro Simões Pereira conduzia a política externa do país de forma mais voltada à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e o ocidente ao passo que Presidente José Mário Vaz optou-se a conduzi-la voltada para os países da sub-região, nomeadamente CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental). Ambos acabam criando duas distintas políticas externas, simultaneamente no mesmo Estado. Fato que, acabou acarretando a instabilidade política e culminou com a destituição do governo.

Portanto, podemos afirmar que no caso da eventual disputa do processo decisório, entre presidente e o primeiro-ministro, o primeiro sempre sairá como vencedor, porque tem prerrogativas constitucionais de destituir o último. Esse fato explica também certa descontinuidade da política externa do país. Porque atores, com prerrogativas constitucionais de decidir, formular e implementar a política externa, têm sempre dificuldade em exercer tranquilamente as competências que a constituição da República os garante.

Os militares também são atores da política externa na Guiné-Bissau, porque exercem uma certa influência política do país, mesmo pela via não democrática (golpe de estado), como observa Ossogô:

Depois do fim do conflito político militar de 1998, ganho pela junta militar, que era considerada rebelde, as forças armadas guineenses agiram para 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), (Ossogô, 2013, s/p).

Nota-se que, na GB, as forças armadas exercem forte influência na política interna, assim como na externa, grande parte dos atores políticos internos faz alianças com as chefias militares para conseguir-se manter no poder. As forças armadas têm um papel crucial na instabilidade política país, especialmente quando seus limites extrapolam de uma instituição militar um país democrático. Ao longo da história da Guiné-Bissau, as forças armadas tiveram uma influência significativa nos golpes de Estado e na instabilidade política.

O PAIGC, também, como partido libertador da Guiné-Bissau nas mãos do colonialismo português, influencia diretamente na governabilidade. Partido tem relações históricas com mundo ocidental, também com movimentos de libertação africana nomeadamente; Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e o Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Isso o torna no principal ator da política externa, devido à sua importância doméstica. Atualmente, com as constantes crises internas no PAIGC, resultou na fundação do partido Movimento para Alternância Democrática (MADEM-G15). Este é um partido político constituído por ex-dirigentes do PAIGC, sendo a 2ª força política do país, ocupando o lugar, era do Partido da Renovação Social (PRS), como vimos anteriormente. O MADEM-G15, atualmente, passa a exercer fortemente influência na governabilidade do país, assim como na política externa.

Quanto a matéria se refere aos tratados ou acordos internacionais, como sendo, ações que transcendem as fronteiras do Estado e as relações entre os Estados soberanos e as outras entidades (organizações internacionais), na Guiné-Bissau, o processo segue as seguintes etapas:

Quadro 1 - Ilustra etapas que tratados ou acordos internacionais passa para vigorar na Guiné-Bissau

Governo (Primeiro-Ministro ou Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação)	Negocia e conclui os acordos e convenções internacionais. De acordo, com artigo 100 da CRGB.
Assembleia Nacional Popular (ANP)	Aprova ou Rejeita, tratados ou acordos internacionais. Segundo artigo 85 da CRGB.
Presidente da República	Ratifica, os tratados e acordos internacionais. Conforme, artigo 68, da CRGB

Fonte: adaptado da Constituição da República da GB.

Conforme as normas do Direito Internacional Público, o Estado da Guiné-Bissau segue o modelo do corrente dualista¹⁴. A partir do momento que o governo assina ou adere a um acordo, ou tratado internacional, esse tratado não passa a vigorar imediatamente no âmbito doméstico ou no ordenamento jurídico da Guiné-Bissau. Porque o tratado deve ser assinado por primeiro-ministro ou ministro(a) de negócios estrangeiros, em seguida, deve ser aprovada na ANP. Logo a seguir, ele deve ser ratificado por Presidente da República, quem ordena a sua publicação no Boletim Oficial (diário oficial). É assim que um tratado ou acordo internacional passa a vigorar no país, conforme o ordenamento jurídico guineense.

Síntese sobre o que foi abordado. Relembrando que a Constituição da República da Guiné-Bissau estabelece um sistema político e jurídico que preza pela soberania popular e pela separação e interdependência dos poderes. Na política externa, os principais atores são o primeiro-ministro e o ministro de negócios estrangeiros. O presidente da república e a Assembleia Nacional Popular também têm papéis importantes. Constatamos que existe na mesma constituição a ambiguidade, no que diz respeito ao processo decisório da política externa, entre o presidente da República e o primeiro-ministro, um dos fatores da instabilidade política do país, e conseqüentemente contribui para descontinuidade da própria política externa.

¹⁴ O corrente Dualista, um tratado internacional adotado pelo Estado só passa a ter eficácia jurídica, no plano doméstico, quando esse tratado é adotado ou transformado em preceito de direito interno (Mazzuoli, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa da Guiné-Bissau é influenciada por uma interação complexa de fatores internos e externos, que moldam as decisões do país no cenário global. No contexto guineense, a política externa não é apenas formulada no nível doméstica, envolvendo o governo e seus negociadores, mas também no nível externo, onde agendas, instituições e atores internos desempenham papéis cruciais na definição dos interesses do Estado.

As agendas no nível externo são impulsionadas pela competição entre atores internos, cada um buscando posicionar seus interesses junto ao governo. Consequentemente, instituições como o Executivo, as Forças Armadas, o PAIGC, entre outros, exercem pressão para alinhar os interesses internos com a política externa do Estado guineense. Essas dinâmicas internas, destacam a complexidade da tomada de decisões no cenário político guineense.

Consideramos também, fragilidade da política externa da Guiné-Bissau está intrinsecamente ligada às crises políticas internas, intrinsecamente, como: as disputas entre o PAIGC e o MADEM-G15, bem como, a crise pós-eleitoral de 2014, conflitos entre órgãos internos, rivalidades políticas e politização de organizações civis. Essa vicissitude crônica na política guineense prejudica a capacidade do país em conduzir uma política externa eficaz, afetando o desenvolvimento do Estado e a sua posição no âmbito internacional. Portanto, isso é reflexo das características constitucionais do país, que se caracterizam a divisão de poderes.

A fragmentação política, com a presença de uma infinidade de partidos políticos, dificulta a formação de uma maioria parlamentar estável. Sendo assim, isso provoca frequentes mudanças no governo e nas coalizões instáveis. De tal modo, a criação e a aplicação de estratégias coerentes, como a política externa, se tornam desafiadoras.

A falta de coerência na política externa da Guiné-Bissau mina a sua reputação internacional, fazendo com que os seus parceiros relutem em envolver-se com o país, devido à sua imprevisibilidade. Além disso, a instabilidade política compromete a cooperação efetiva com organizações regionais e internacionais, limitando sua participação em acordos e iniciativas significativas.

É fundamental que a Guiné-Bissau busque reformas políticas que promovam a estabilidade institucional e a coesão política para superar esses desafios. Para garantir uma governança mais estável. Por isso é necessária uma revisão constitucional para reequilibrar poderes, entre o presidente e o primeiro-ministro, além de estabelecer procedimentos claros e instituições fortes.

Da mesma forma que, é essencial que os atores políticos guineenses demonstrem bom senso, trabalhando em prol para a estabilidade política, entendendo que intriga governamental só atrasa o desenvolvimento do país. Portanto, só assim a GB terá a capacidade de garantir seus interesses e se integrar mais eficientemente do sistema internacional, mediante uma abordagem coesa e consistente na formulação e execução da política externa.

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 abril 2024.
- ARCELA, Nina Maria. O acordo nuclear teuto-brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório. 2023.
- Banco Mundo. Global Economic Prospect, WorldBankGroup. Washington. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>
- BASTOS, Fernando Loureiro – Algumas reflexões sobre o Constitucionalismo, o pluralismo jurídico e a segurança jurídica na república da Guiné-Bissau, estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Vol. II, Coimbra Editora, 2012.
- BRASIL, Henrique Gerken. Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BWOCK, Mahyona Fernandes. A crise política na Guiné-Bissau 1998-2012. Brasília – DF. 2016.
- 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 pertenças 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.
- CEDEAO. Acordo de Conacri. Disponível em www.odemocratagb.com/wp-content/uploads/2016/11/Acordo-C... Acesso no dia 28 de fevereiro 2024.
- COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. 2014. Disponível em: <http://cne.gw/resultado-presidenciais-2014>. Acesso 06.10.2022

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>.

CONSTANT, Benjamin. **Réflexions sur les Constitutions**. Paris: H. Nicolle, 1814. LYNCH, Christian Edward Cyril. **O poder moderador na constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado**. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 188, p. 93-111, out./ dez. 2010.

DEL ARENAL, Celestino. **Introducción a las relaciones internacionales**. Anaya-Spain, 2003.

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.

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

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

GIL, Antonio Carlos - **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.pdf**. Disponível em:
https://drive.google.com/file/d/0B1EIl1g8FdfUOEMtQzRCdUFUX2c/view?usp=sharing&usp=embed_facebook. Acesso em: 9 abr. 2024.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: **Atlas**, 1987.

GOMES, Daniel Filipe Franco. O 14 de Novembro de 1980 na Guiné-Bissau visto pela Imprensa Portuguesa. Análise Comparativa. **45 Revista Portuguesa de História**. Coimbra, 2014.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da República da Guiné-Bissau** de 1996.

HARMAN, Elisabete Azevedo. O Semipresidencialismo na Guiné-Bissau: Inocente ou Culpado da Instabilidade Política? 2009. Disponível em
<http://www.gbissau.com/wpcontent/uploads/2015/01/SemipresidencialismoGBissauELisabeteAzevedo2015.doc.pdf> (Pág. 7-9).

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. Supplement_2, p. 209-238, 1995.

INDI, Nicandro Oquete. Análise da Política Externa da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021). Trabalho de conclusão de curso Trabalho de conclusão de curso (Humanidades) Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês, 2022. Disponível em:
<https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/2695>. Acesso 06.10.2023.

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.

KOSTA Emílio Kafft. “**Estado de Direito O Paradigma Zero: Entre a Lipoaspiração e Dispensabilidade**”, Coimbra, Almedina, 2007, pág. 459-460.

KOSTA, Aníran Ykey Pereira Kafft. A Problemática do Sistema de Governo na Guiné-Bissau. Coimbra, 2016. Dissertação de Mestrado.

KOSTA, Emílio Kafft – **Bombe Atomique Présidentielle: La Dissolution du Parlement, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**, Volume I, FDUL, Coimbra Editora, 2012.

KOSTA, Emílio Kafft – **O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão**, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997.

KOSTA, Emílio Kafft; KOSTA, Aníran Kafft – **Constituições da Guiné-Bissau e Textos Afins** [E um Plaidoyer pela Reconstituição do Estado e da Constituição], Lisboa, AAFDL Editora, 2015.

LAFER, Celso. A diplomacia globalizada. **Valor econômico**, p. 11-13, 2000.

LAFER, Celso. As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil. (Org.). O Brasil e a crise mundial. São Paulo: Perspectiva, p. 101-120, 1984.

LAFER, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira. **Pensamento e**, 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. O regime democrático e as mudanças na política externa brasileira em relação à América do Sul. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana. Trabalho apresentado no XI Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, out. 1987, p. 1

LOPES, Carlos. Etnia, Estado e Relações de Poder na Guiné-Bissau. Lisboa, 1982, Edições 70 – **Biblioteca de Estudos Africanos**.

M’BUNDE, Timóteo Saba. Processo Decisório e Política Externa nos Pequenos Estados da Periferia: Cabo Verde e Guiné-Bissau. **Mural Internacional** V. 7 | N. 2 JUL-DEZ 2017

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.

MANFRED, Wilhelmy. Política Internacional. Enfoques y Realidades. CINDA-GEL, Buenos Aires, 1988.

MANFRED, Wilhelmy. Política Internacional. Enfoques y Realidades. CINDA-GEL, Buenos Aires, 1988.

MARTINS, Geraldo. Desilusão: **Governança e exercício político durante a IX legislatura na Guiné-Bissau**. Edição do autor. Portugal, 2019.

MARTINS, Luciano. Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. *Revista Política Externa*, v. 1, n. 3, p. 62-85, 1992.

MATTOS, Leonardo Faria de. O Brasil e a adesão ao Tratado da Antártica: uma Análise de Política Externa no Governo Geisel. 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, **Curso de direito internacional público**. 9. ed. rev.atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.final-report_pt.pdf. Acesso 14.10.2022.

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.

MONTEIRO, Lesmes. **As Armas de Cacheu: Conspiração política**. Editor: Euedito. 2015.

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

OLIVEIRA, Ilenrique Alternani de. **A política externa brasileira**. Editor Saraiva. 2012.

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.

RUSSELL, Roberto. Política exterior y toma de decisiones en América Latina. 1990.

SANGREMAH, Carlos; MARTINS, Luis Vaz; PROENÇA, Fátima. Guiné-Bissau: A Evolução 2010-2016. Instituto Superior de Economia e Gestão Relatório da Série N.º: CEsA/CSG - Documentos de Trabalho n.º 148/ 2016. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/12600> Acesso 14.10.2022. Acesso 14.10.2024.

SILVA, Antonio E. Duarte – As Constituições da Guiné-Bissau. Que constitucionalismo, Seminário “Debater a Constituição da Guiné- Bissau”, UNIOGBIS/FDB Bissau, 3 e 4/12/2010. Disponível em <http://www.didinho.org/Arquivo/SeminarioDebater> [1].pdf.

TEIXEIRA, Tamilton Gomes. Análise histórica e social do conflito e da instabilidade política na Guiné Bissau e suas configurações (1980-2019). 2021. Dissertação de Mestrado.

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