

## O SEMIPRESIDENCIALISMO E A POLÍTICA EXTERNA: A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU

Amadú Victor Bedam<sup>4</sup>

**Resumo:** Este ensaio discorre sobre a análise do processo da tomada de decisão na Política Externa da Guiné-Bissau, tendo como objectivo compreender a origem do conflito entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro durante o mandato do Presidente José Mário Vaz e o Chefe de Governo Domingos Simões Pereira, de 2014 a 2019. O principal problema reside no facto de, na Guiné-Bissau, desde que se tornou um país democrático, nunca ter havido nenhuma situação de coabitação pacífica de Presidente e Primeiro-Ministro. No que tange à metodologia, o ensaio será desenvolvido a partir de uma pesquisa qualitativa, com base na revisão bibliográfica. Para finalizar, é imperativo oferecer/dar o nosso contributo à Constituição da República da Guiné-Bissau, no que diz respeito à clarificação das funções do Chefe de Estado/Presidente, bem como do Chefe do Governo/Primeiro-Ministro, no âmbito da Política Externa, assim como propor a limitação do poder do Presidente sobre o Primeiro-Ministro (como o da sua exoneração), procurando contribuir para tornar possível a permanência de um governo até ao fim do seu mandato.

**Palavras-Chave:** Poder; África; Relação Internacional.

### **Semi-presidentialism and Foreign Policy: the Centralization of the Decision-making Process in Guinea-Bissau's foreign policy**

**Abstract:** This article analyzes the decision-making process in Guinea-Bissau's foreign policy, aiming to understand the conflict between President of the Republic and the Prime Minister during the term of President José Mário Vaz and the head of government Domingos Simões Pereira from 2014 to 2019. Guinea-Bissau, since becoming a democratic country, has never had cohabitation between the President and the Prime Minister. The article is based on qualitative research and a review of the literature. Finally, it is imperative to alter the constitution of the Republic of Guinea-Bissau in order to clarify the duties of the head of state as well as the head of government when it comes to foreign policy and to remove the president from the power to dismiss the prime minister when it suits him. Such clarifications and limitations present the only way to have a government with some chance of finishing its term.

**Keywords:** Power; Africa; International Relations.

Recebido aos: 29/09/2020 | Publicado aos: 26/02/2020

---

<sup>4</sup>Mestrando em Segurança Pública, Justiça e Cidadania na Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
E-mail: amadunani@gmail.com/amaduvictorbidamsolan@hotmail.com

## Introdução

O ensaio visa compreender a situação complexa do poder o processo decisório na Política Externa (PE) da Guiné-Bissau e identificar quem tem, efectivamente, o poder de decisão – o Presidente/Chefe de Estado ou o Primeiro-Ministro/Chefe do Governo –, salientando que o sistema do governo vigente no país é o semipresidencialismo. Como ponto de partida, destaca-se o facto de que “na história da nossa recente democracia, nunca houve uma coabitação, de longo prazo, que fosse pacífica, profícua, dessas duas figuras do Estado” (Kosta, 2016). Tendo em conta essa realidade, o ensaio procura compreender/conhecer a origem do conflito entre Presidente e Primeiro-Ministro durante o mandato do Presidente José Mário Vaz e do Chefe do Governo Domingos Simões Pereira de 2014 a 2019.

Mas, antes de abordar o problema acima colocado, é de fundamental importância conhecer a especificidade da política externa. Tratando-se de uma questão aparentemente objectiva da área dos estudos das Relações Internacionais, permite diversas respostas, o que significa que não existe uma definição universal da política externa. Assim sendo, para o nosso ensaio, optamos pela definição de Ariane Roder Figueira, por nos parecer a mais completa, ao afirmar que:

A política externa é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo (Figueira 2011:5).

Na nossa perspectiva, esta definição destaca-se por incluir o ambiente interno como agente importante na política externa, apresentando uma outra perspectiva mais abrangente em relação às outras, como é o caso da visão tradicionalista<sup>5</sup>, em que Salamon & Pinheiro (2013) defendem que “a substância da APE [ANÁLISE POLÍTICA EXTERNA] não se diferencia da substância da disciplina-mãe, Relações Internacionais/Política Internacional”, em que os Estados eram vistos como a(c)tores unitários e monolíticos da PE [POLÍTICA EXTERNA]. Todavia, a APE é uma área de investigação com identidade própria, cujo obje(c)to privilegiado de estudo é a política externa dos governos e tem como obje(c)

---

<sup>5</sup> A perspectiva tradicionalista (ou realista) trata os Estados como a(c)tores unitários e monolíticos, em que as decisões de política externa estão centradas, exclusivamente, nas mãos do Executivo, não considerando a intera(c)ção entre os agentes domésticos como partícipes/participantes no processo de tomada de decisão. (Ariane Roder Figueira, 2011).

tivo centrar-se/basear-se na tomada de decisões e aç(c)ões efe(c)tivamente realizadas (Bortoluci, 2006). Diferentemente da visão tradicionalista, a(c)tualmente existe uma grande pluralidade dos a(c)tores nesse processo, como a sociedade civil, a opinião pública, as OGN, entre outros que se inserem no ambiente interno.

A política externa guineense, durante muitos anos, esteve centrada no modelo tradicional, em que as cooperações eram baseadas, sobretudo, nos fa(c)tores econômicos e hierárquicos e em que os países centrais assumiam o papel de doadores e os do Sul não passavam de meros recipientes. Ora, estes últimos devem cooperar com os países do Norte, com a finalidade de seguirem o seu modelo, para que possam deixar de ser países em desenvolvimento e se tornarem países desenvolvidos (Milani & Carvalho: 2013).

Essa situação mudou um pouco durante o mandato do falecido Presidente Koumba Yalá, do Partido da Renovação Social (PRS) em 2000, que desenvolveu uma política de mais parcerias com os países do Sul, como a China, e os países do Norte da África, principalmente Marrocos.

Assim sendo, pode-se pressupor que a abertura ao exercício alternativo (ou Chefe de Estado ou o Chefe do Governo) da liderança da política externa na Guiné-Bissau está prevista na Constituição da República que rege a Guiné-Bissau política, administrativa e juridicamente.

Assim, a Carta Magna guineense não é explícita relativamente à atribuição do poder decisório na área da política externa, deixando em aberto a alternativa entre Presidente da República e Primeiro-Ministro, pressupondo a coabitação pacífica e de partilha de funções dos dois Chefes em prol do bem-estar do povo, o que não se verifica. Pelo contrário, a realidade é de conflito entre os dois.

O foco do presente ensaio é o caso mais recente, ou seja, o governo de Domingos Simões Pereira (DSP) e o mandato de Presidente José Mário Vaz (JOMAV), de 2014-2019. O problema que se pretende tratar gira à roda da questão de quem ´deve por direito conduzir a política externa na Guiné-Bissau.

## **2. Guiné-Bissau e a política externa**

Na Guiné-Bissau, o grau de fragmentação na área da política externa é evidente, pois o poder tem sido muito disputado pelo Presidente e pelo Primeiro-Ministro, como refere M´Bunde (2016). Esta situação deve-se à ambiguidade dos artigos 68.º e 100.º da Constituição que determinam

as atribuições do Presidente da República e do Chefe do Governo no exercício das suas funções.

O equívoco surge do conteúdo contraditório de cada um dos artigos supracitados, pois a alínea e) do art.º 68.º estipula que “São atribuições do Presidente da República ratificar os tratados internacionais”, enquanto alínea f) do art.º 100.º assegura que, “no exercício das suas funções compete ao Governo negociar e concluir acordos e convenções internacionais”. Torna-se evidente a ausência da clareza na identificação do responsável pelo processo decisório da política externa guineense, assim como é notória a ténue distinção da distribuição de funções de cada um, uma vez que ao Primeiro-Ministro são atribuídos os poderes de negociar e de concluir acordos e convenções internacionais, enquanto ao Presidente é atribuído o poder de ratificar os tratados internacionais. Apesar da importância e da especificidade das atribuições de cada um, o facto de o poder, na mesma área, estar distribuído gera um clima de conflito entre as duas figuras.

Em termos hierárquicos, o Presidente é a figura central na tomada de decisão relativamente à política externa do país, embora haja casos em que prevaleça a posição do líder predominante no processo decisório. Sobre esta situação, M´bunde (2016) esclarece que, “pela agência do processo decisório entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da República é geralmente ganha por este último”. Importa recordar que o Presidente pode exonerar o Primeiro-Ministro, o que coloca este último numa posição de fragilidade.

### **3. Chefe do Estado e Chefe do Governo, dois poderes efectivos na tomada de decisão da política externa**

Em tempo de crise, a maioria da população da Guiné-Bissau deseja a realização das Eleições Gerais, consciente da importância do restabelecimento de laços de cooperação com outros países, condição determinante para o desenvolvimento do país.

Em 2014, o PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde) foi o partido vencedor das eleições e ocupou sessenta e sete (67) dos cento e dois (102) assentos no Parlamento, o que lhe conferiu a maioria. Ambos os líderes do país – Presidente da República/Chefe de Estado e Primeiro-Ministro/Chefe do Governo – pertencem ao PAIGC. No entanto, no final de 2014, começaram a verificar-se tensões entre Presidente e Primeiro-Ministro, gerando o impasse na tomada de decisões, devido à disputa do poder da política externa.

O problema surgiu, quando o Presidente (José Mário Vaz) e o Primeiro-Ministro tomam rumos diferentes na política externa, o que desestabilizou o clima de entendimento necessário ao progresso das relações exteriores, como elucida TIMÓTEO SABA.

(...) Atual Presidente da República, adotou entre 2014 e 2016 (período caracterizado por relação crítica entre o chefe de governo e o chefe de Estado) uma política externa voltada à sub-região da África ocidental, especialmente no âmbito da Comunidade Económica Dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), tendo o Primeiro-Ministro enfatizado às ações externas do governo com os parceiros da CPLP e do Ocidente. Nesse último caso, notabilizou-se a dificuldade de o Presidente controlar integralmente o processo decisório, tendo o chefe de governo conseguido, em alguma medida, “impor” sua agenda de política externa. (M'Bunde, 2017:181).

A citação apresenta o cenário político guineense de disputa pela liderança no processo decisório da política externa, sendo evidente o empenho e a segurança do Primeiro-Ministro na defesa das relações com outros parceiros – CPLP e Ocidente –, em contraste com as dificuldades do Presidente em controlar a situação. É notória, também, a exigência ao Primeiro-Ministro/Chefe do Governo do domínio e da determinação na argumentação sobre o seu ponto de vista, para que seja aceite a sua proposta, o que contraria o direito que lhe é atribuído pela Constituição.

Há outros casos em que a actuação de um e de outro segue rumo semelhante ao apresentado, transparecendo a divergência dos dois Chefes na política externa, desde tempos anteriores em outros cargos. O actual Primeiro-Ministro, Simões Pereira, enquanto Secretário Executivo da CPLP (entre 2008 e 2012), depois da tomada de posse, fez viagens aos países da Comunidade com o objectivo de manter relações de cooperação. Por sua vez, o Presidente visitou, com o mesmo objectivo, os países de sub-região, principalmente os da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental).

É de lamentar a cisão entre as duas figuras centrais do poder da Guiné-Bissau, em busca do protagonismo na política externa, após um

percurso político de união em defesa dos ideais do Partido e de promessas conjuntas em tempo eleitoral, tendo sido considerados, então, como “dupla inseparável”.

Todavia, os dois políticos tinham prioridades distintas para a política externa. Domingos Simão Pereira (DSP) tem como o lema *Tera Ranka* – que defende a exploração dos recursos mineiros da Guiné-Bissau (para atrair o interesse dos países centrais) e a construção de um porto na cidade de Buba (que permitiria a ligação a outros países e facilitaria o comércio entre eles). No entanto, isso implicaria o enfraquecimento das relações com o Senegal que é o grande fornecedor das mercadorias para o país, tornando-se num concorrente.

Ora, o Senegal é um dos grandes parceiros da política defendida por José Mário Vaz (JOMAV), o Presidente da Guiné-Bissau, cujo lema *Mon na lama* (mão na lama, sendo a lama o símbolo da agricultura para alguns grupos sociais do país) revela que a sua prioridade é a agricultura.

Assim, a partir dos lemas de cada um – *Tera Ranka* e *Mon na lama* – apercebemo-nos das perspectivas totalmente distintas para o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, o rumo da política externa. Perante o conflito de interesses, a cisão instala-se e o Presidente da República usa o poder que lhe é atribuído pela alínea b) do art.º 68.<sup>o</sup> da Constituição da República, exonerando o Primeiro-Ministro. Esta decisão determinou a cessação das funções de Primeiro-Ministro/Chefe de Governo de Domingos Simão Pereira, cujo mandato decorreu entre 3 de Julho de 2014 e 20 de Agosto de 2015.

A cisão do governo criou novo impasse, gerando a eclosão de movimentos sociais a favor da demissão do Presidente da República/Chefe de Estado. De 2015 a 2019, o Presidente demitiu sete Primeiros-Ministros. Entretanto, Domingos Simões Pereira foi eleito Presidente do PAIGC, tendo-se candidatado às Legislativas, de 10 de março de 2019, e ganho as eleições, o que foi rejeitado pelo Presidente da República, razão pela qual indicou um outro nome para Chefe de Governo, Aristides Gomes.

### Considerações Finais

Em jeito de conclusão, importa frisar que a centralização no processo decisório da Política Externa da Guiné-Bissau depende do líder

<sup>6</sup> O art.º 68.º, na alínea g) da Constituição da República da Guiné-Bissau determina: “são atribuições do Presidente da República nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular”.

predominante. Portanto, o Presidente da República, de certa forma, é o líder da Política Externa, esbatendo as atribuições do Primeiro-Ministro, enquanto Chefe de Governo, de conduzir a Política Externa.

Desta feita, é notória a falta de diálogo entre Presidente/Chefe de Estado e Primeiro-Ministro/Chefe do Governo, sendo exemplo disso o governo de JOMAV e DSP, com proje(c)tos – *mon na lama e tera ranka* – totalmente distintos, mas ambos válidos para o aproveitamento dos recursos, o desenvolvimento do país, implicando formas diversas de conduzir a Política Externa. Esta atitude de inflexibilidade e de ausência de abertura de cada um, temendo que um se sobrepusesse ao outro implicou a cisão do governo e, conseqüentemente, prejudicou o país.

Para finalizar, é de fundamental importância propor a revisão da Constituição da República da Guiné-Bissau, de forma a clarificar as atribuições do Chefe de Estado/Primeiro-Ministro e do Chefe do Governo no âmbito da Política Externa e a retirar ao Presidente o poder de exonerar o Primeiro-Ministro, para que um governo tenha a oportunidade de terminar o seu mandato. ▲

### Referências bibliográficas

**BENZINHO Joana, e ROSA Marta.** Origens do País Até aos Dias de Hoje In: *Guia Turístico: À Descoberta da Guiné-Bissau*, ed. Coimbra 2015.

**BORTOLUCI, José Henrique.** Cognição e o problema agente-estrutura em análise de política externa: um estudo de caso. *Revista Três Pontos*, 2006.

**FIGUEIRA, Ariane Roder.** *Introdução à Análise de Política Externa*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. Capítulos 1 e 2.

**KOSTA, Aniran Ykey Pereira Kafft.** *A Problemática do Sistema de Governo na Guiné-Bissau*. Coimbra 2016- UNIVERSIDADE DE COIMBRA: Faculdade de Direito.

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

**M'BUDE, Timóteo Saba.** *Processo Decisório e Política Externa nos Pequenos Estados da Periferia: Cabo Verde e Guiné-Bissau*. Mural Internacional 7.2: 167-185.

**MI'LANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tássia C. O.,** “Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano” in *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 11–35, 2013.

**SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia.** “Foreign Policy Analysis and Brazilian Foreign Policy: evolution, challenges and possibilities of an academic field”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2013, 56.1: 40-59.