

Processo Decisório e Política Externa nos Pequenos Estados da Periferia: Cabo Verde e Guiné-Bissau

Decision-Making Process and Foreign Policy in Small Peripheral States: Cape Verde and Guinea-Bissau

TIMÓTEO SABA M'BUNDE¹

Resumo: O texto questiona as perspectivas mais conservadoras do campo de Análise de Política Externa (APE), as quais se subsidiam de pressupostos teóricos do realismo para refutar a validade do uso de APE e processo decisório, como ferramentas cabíveis a estudar a política externa dos Estados da periferia do sistema internacional. O texto busca identificar o processo decisório de política externa em Cabo Verde e Guiné-Bissau e apresentar pistas pelas quais é possível lançar mão de APE para estudar a política externa desses dois países luso-africanos. O trabalho também apresenta alguns aspectos dos modelos políticos e constitucionais de Cabo Verde e Guiné-Bissau e a influência que os respectivos contextos políticos exercem sobre a formulação de política externa, caracterizando o tipo de processo decisório que tende a se predominar em cada um dos dois contextos.

Palavras-chave: Processo decisório; Política externa; Estados da periferia.

Abstract: The paper question the most conservatives outlook of Foreign Policy Analysis (FPA) field, that subsidize from theoretical realism assumptions to refute the validity of the use of FPA and decision-making process as appropriate tools to study the foreign policy of international system peripheral states. The paper seeks to identify the decision-making process of foreign policy in Cape Verde and Guinea-Bissau and provides clues by which it's possible to make use of FPA to study and understand the foreign policy of both luso-africans countries. The work also presents some aspects of Guinea-Bissau and Cape Verde political and constitutional models and the influence that the respective political contexts have on foreign policy formulation, characterizing the kind of decision-making that tends to predominate in each of the two contexts.

Keywords: Decision-making; Foreign policy; Peripheral States.

Recebido em:
14 de Agosto de 2017

Received on:
August 14, 2017

Aceito em:
30 de Novembro de 2017

Accepted on:
November 30, 2017

DOI: 10.12957/rmi.2016.29990

¹ Doutorando em Ciência Política, no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). **Endereço para correspondência:** Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ, R. da Matriz, 82 – Botafogo – Rio de Janeiro. **E-mail:** timoteotisanbu@yahoo.com.br

Introdução

A Análise de Política Externa (APE), emergente como subárea da disciplina de Relações Internacionais nos anos 1950 e 1960, no eixo do centro de poder internacional, se consolida cada vez mais como uma importante ferramenta de abordagem analítica de política externa de principais países periféricos ou regionais. Concentrada fundamentalmente no Estado nacional como unidade analítica necessária para a apreensão de política externa deste, a APE não só se figura como uma abordagem teórica e metodológica alternativa às perspectivas que atribuem importância determinante ou excessiva ao sistema internacional – mormente o realismo e/ou neorealismo – para a compreensão de política externa de unidades estatais, se apresenta também como objeto de questionamento, se não de esvaziamento, de conteúdo de teorias convencionais de Relações Internacionais que advogam o insulamento de política externa em relação à política interna (Snyder, Bruck, Sapin, 1954; Sprout e Sprout, 1956; Allison e Zelikow, 1999; Hill, 2003; Lima, 2000; Milani e Pinheiro, 2013).

O sistemático debate intelectual sobre este tema foi importante para o relativo enfraquecimento do viés sistêmico

excludente de estudo de política externa – não obstante o revigoramento do realismo, propiciado pelo trabalho de Waltz (2002), publicado em 1979 – e produção de um terreno fértil para a germinação e considerável disseminação da leitura de política externa através de enfoque doméstico entre a comunidade acadêmica de Relações Internacionais. Entretanto, salvo alguns casos isoladíssimos, até os anos 1950 e 1960, nos países periféricos, mormente na América Latina, a APE não tinha ainda constituído ferramenta de estudo de política externa dos países da região. Só no curso da década de 1970 é que apareceriam alguns trabalhos direcionados à análise de política externa da região, tendo como ênfase os processos decisórios domésticos (Van Klaveren, 1986; Russell, 1990).

O fator precípua que concorreu para este atraso é a forte objeção da academia dos centros do poder mundial, especialmente dos EUA, em relação à viabilidade metodológica para estudar a política externa dos países periféricos, fazendo uso de APE. Aliás, como aponta Van Klaveren (1986), alguns autores mais pessimistas e ousados desses círculos acadêmicos ousaram asseverar que, salvo algumas exceções, – Brasil, Cuba, Venezuela, Argentina – alguns países da região não teriam

política externa. Contudo, a partir dos anos 1970, como já foi apontado, começou-se a produzir alguns trabalhos sobre as políticas externas da região, usando lentes de APE, e essa tendência tem sido crescente ao longo das últimas décadas, não obstante o enfrentamento de algumas resistências e críticas pontuais. Neste âmbito de progressiva erosão do postulado de mainstream teórico de Relações Internacionais, que nega(va) a validade de APE para os Estados situados fora do eixo ocidental, em que medida se pode utilizar a APE, ou melhor, o processo decisório, como variável explicativa para o conteúdo da política externa dos países africanos?

A África é uma região cujas unidades estatais e burocráticas são historicamente concebidas como dependentes e vulneráveis aos constrangimentos externos e, portanto, conforme a lógica das teorias convencionais da disciplina de Relações Internacionais, as (re)ações internacionais destas nações (pelo menos de larga maioria) decorreriam exclusivamente em resposta (seriam reativas) aos constrangimentos sistêmicos (Waltz, 2002). Portanto, baseando-se nesses pressupostos, não seria metodologicamente viável lançar mão do processo decisório como variável independente para compreender a política externa dos países da região,

face à recorrente tese de elevada fragilidade institucional e de dependência estrutural dos países desta região em relação ao sistema do poder internacional.

De acordo com outro importante elemento dessa teoria hegemônica, a APE não seria aplicável ao contexto africano, sob a alegação de que o comportamento externo desses países não refletir a uma estratégia ou a um plano global preestabelecido, traçado e de longo alcance com o propósito de realização de objetivos nacionais (Van Klaraven, 1986). Para a complexificação do desafio a que o presente artigo se propõe, tomamos como caso de estudo a Guiné-Bissau e Cabo Verde, países que se enquadrariam na categoria de pequenos Estados periféricos e cujas respectivas políticas externas tenderiam – à luz das correntes predominantes na disciplina de Relações Internacionais – a ser ainda mais inviáveis de serem lidas pela APE.

O presente texto se propõe a questionar e criticar os referidos pressupostos, mostrando a partir de caso de Cabo Verde e Guiné-Bissau que os Estados africanos dispõem de processo decisório do qual a sua política externa é traçada e implementada. O texto ainda mostra como os modelos políticos e constitucionais de Guiné-Bissau e Cabo

Verde e seus contextos políticos influem sobre a formulação de política externa de ambos os países, caracterizando o tipo de processo decisório que tende a se predominar em cada um dos dois contextos. Com isso, buscamos não só identificar o processo decisório de política externa em Cabo Verde e Guiné-Bissau, mas também apresentar pistas pelas quais torna-se possível lançar mão de APE para estudar a política externa desses dois países lusófonos.

1. Política Internacional, Política Externa e Análise de Política Externa

Os campos da disciplina de Relações Internacionais nem sempre são simples de desentrelaçar e de precisar devidamente as fronteiras que os separam. A disciplina de Relações Internacionais atende e se atenta aos fenômenos internacionais produzidos no sistema internacional tanto por atores estatais como não estatais, tornando-se, desta feita, muito complexa a realização plena do seu objetivo enquanto ciência. A principal razão desta dificuldade pode estar relacionada à diversidade ontológica dos atores e aos objetivos substantivos e normativos dos mesmos, mas também devido ao desigual poder, importância e significados que caracterizam as ações e reações dos agentes na esfera internacional. Em

função das características e representações diversas e distintas dos atores, a disciplina de Relações Internacionais se cataloga em áreas como a política internacional e política externa.

É notável que o recorte do campo de política internacional em relação à política externa é muito influenciado pelo esforço em diferenciar a natureza de determinados atores (estatais) em relação a outros (não estatais). Nesse sentido, a Política Internacional ocuparia de fenômenos internacionais produzidos tanto por atores estatais como por não estatais, ou melhor, de fenômenos internacionais, independentemente da natureza ontológica (estatal ou não) do ator (Milani e Pinheiro, 2013). No sentido *stricto* do conceito, poderíamos conceber a Política Internacional como estudo de resultados de ações gerais praticadas entre as fronteiras nacionais por todos os agentes globais.

Enquanto a política internacional abrange os atos e resultados internacionais de atores governamentais e não governamentais dentro do seu escopo de estudo, a política externa se propõe a estudar discriminadamente as ações externas realizadas exclusivamente pelos Estados nacionais. A política externa é, portanto, uma

abordagem sobre as relações internacionais dos governos ou Estados, nesse caso, dos atos das autoridades políticas governamentais representativas. A política externa expressa uma clara tentativa em distinguir os atores não estatais dos estatais e estreitar o seu enfoque sobre as manifestações externas destes últimos (Milani e Pinheiro, 2013).

A noção de política externa também decorre de tentativas teórico-conceituais de imposição de fronteira entre esta e a política interna. A teoria realista de Relações Internacionais, mormente o realismo estrutural de Kenneth Waltz (2002), alega a existência de um abismo entre o interno e o externo, negando inclusive a influência do domínio doméstico em relação a este último. O fato de a teoria realista ter sido predominante entre todas as concorrentes interpretativas de relações internacionais na maior parte do século XX, a divisão clássica entre a política interna e política externa não sofreu críticas e questionamentos intelectuais consistentes e sistemáticos até pelo menos os anos 1950 (Salomón e Pinheiro, 2013). Da metade desta década a todo o período dos anos 1960, a tradicional noção dicotômica do interno e externo começa a ser atacada por autores cujas críticas eram muito bem elaboradas, enfraquecendo os

principais pressupostos filosóficos e teóricos da corrente hegemônica e vinculando, pelo menos aproximando, a esfera política doméstica da esfera externa (Snyder, Bruck, Sapin, 1954; Sprout e Sprout, 1956; Allison e Zelikow, 1999; Hill, 2003; Lima, 2000; Milani e Pinheiro, 2013).

Exceto na década de 1980, em que o realismo se revigorou devido ao citado trabalho de Waltz (2002), as correntes pluralistas de Relações Internacionais conseguiram comprovar de que as duas consideradas esferas políticas jamais estão desentrelaçadas e nunca deixaram de estar imbrincadas. Ou seja, a política externa é também política interna (Snyder; Bruck; Sapin, 1954; Sprout e Sprout, 1956; Allison e Zelikow, 1999; Hill, 2003). Como mostram Mónica Salomón e Leticia Pinheiro (2013), foi precisamente nesse contexto de debate intelectual dos anos 1950 e 1960 que emergiu a APE como ferramenta ou subdisciplina de Relações Internacionais, que tinha como objetivo estudar e evidenciar, a partir do uso de variáveis domésticas de análise, a indissociabilidade entre a política doméstica e política externa. Em outros termos, o conceito de APE como instrumento de estudo de política externa com enfoque em variáveis domésticas, é uma clara defesa de vinculação entre a política interna e

política externa e sua natureza de influência mútua e indissociável. Contudo, vale lembrar que os pressupostos de APE, largamente disseminados nesse contexto e que produziram o fundamento para esse campo de estudo, emanam das fontes de perspectivas liberais, liberalismo clássico especificamente (Moravcsik, 1997).

A APE enquanto campo de pesquisa ou estudo representa a consolidação de uma nova proposta de estudo de ações e reações externas dos Estados, imbuída de novos métodos e ferramentas analíticas. A sua principal proposta é compreender a política externa dos Estados a partir do processo decisório dos atores domésticos. A obra acadêmica e intelectual inaugural que discute teórica e substancialmente o tema é o texto de Snyder, Bruck e Sapin (1954), intitulado *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. A citada obra era uma contraposição objetiva e direta ao modelo de análise da corrente realista, para quem a política externa tinha que ser estudada e compreendida a partir dos constrangimentos sistêmicos.

No conteúdo de o *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), os autores propuseram a concepção de que não só

era importante estudar a política externa levando em consideração as variáveis domésticas, como também buscar apreender o comportamento individual e grupal dos tomadores de decisão sobre a política externa. O acolhimento positivo e entusiástico do trabalho supracitado pelos círculos intelectuais, sobretudo pela comunidade acadêmica especializada, deu abertura a várias outras contribuições direcionadas à mesma linha intelectual do Snyder e seus coautores, embora cada um enfatizasse, naturalmente, aspectos diferentes sobre a APE e/ou processo decisório (Sprout e Sprout, 1956; Allison e Zelikow, 1999; Hill, 2003; Lima, 2000; Milani e Pinheiro, 2013).

2. Análise de Política Externa Enquanto Ferramenta Universal

Embora tenha sido a contribuição inaugural mais substantiva para o campo de estudo de política externa, o texto *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954) não contemplou objetivamente o processo decisório de política externa nos Estados da periferia, muito menos nos pequenos Estados periféricos. A ausência de abordagem de APE dedicada à política externa dos Estados que não fazem parte do conjunto de países do centro prevalece ao longo das décadas de 1950 e 1960 (Van Klaveren,

1986; Russell, 1990). O fato é que o trabalho pioneiro e as demais obras subsequentes que contrapuseram ao realismo e propuseram um novo paradigma de estudo de política externa, discutiam fundamentalmente a APE dos países ocidentais.

Em termos teórico-conceitual e metodológico desse novo campo de estudo emergente, os teóricos discutiam mais sobre os aspectos que caracterizam a APE e os trilhos metodológicos normativos a serem tomados por esta nova área de pesquisa (Snyder; Bruck e Sapin, 1954; Rosenau, 1966). Nesse particular, o debate era integrado por aqueles que defendiam a pluralidade desta subárea, incorporando outras perspectivas disciplinares com vistas à edificação de uma subárea de ferramentas teóricas específicas à moda da própria disciplina de Relações Internacionais; e os adeptos de um campo inspirado no behaviorismo dos decênios de 1950 e 1960, um campo de Ciência Política que compartilha traços característicos básicos com as ciências naturais (Salomón e Pinheiro, 2013).

A pretensão teórica desta segunda leva de pensadores, simpatizantes do behaviorismo, era de elaborar uma “Teoria Geral de Política Externa” que lograsse estudar comparativamente a política externa de diferentes países sob

os mesmos prismas. Após várias experiências teóricas não muito bem sucedidas ao longo dos anos, esta corrente metodológica de base behaviorista, fortemente caracterizada por método indutivo que defende a possibilidade de obter generalizações a partir de observações de dados particulares, sem a necessidade de estabelecimento prévio de uma teoria a partir da qual fosse possível identificar relações mais importantes, sucumbiu-se diante da proposta metodológica multi e interdisciplinar de APE (Rosenau, 1989).

A inadequação revelada por abordagens comparativistas de política externa não só produziu seu próprio solapamento, como também permitiu com que as perspectivas plurais de APE se consolidassem como o mainstream dessa subárea de política externa (Salomón e Pinheiro, 2013). Caracterizada por uma variedade teórica, as perspectivas plurais oferecem aos analistas opções diversas e específicas condizentes ao aspecto da unidade de análise do processo decisório objetivado por estes. Ao invés de explorar padrões previamente considerados fundamentais pelos mesmos métodos, como sugeriam os comparativistas, as perspectivas plurais se orientam nos atores específicos (grupos burocráticos pequenos ou

grandes, líderes, partidos, etc), enfatizando determinado aspecto conforme as características do país cujo processo decisório de política externa esteja em análise.

No meu ponto de vista, a natureza teórica de perspectivas plurais, cujas abordagens são afinadas e estreitadas conforme a especificidade do objeto de unidade analítica em causa, contribui fundamentalmente para a viabilidade de aplicação do processo decisório em contextos africanos. Ou seja, o método baseado em enfoque mais restrito de variáveis domésticas abre largas possibilidades de estudar a política externa dos países da região sob ao menos algum aspecto do seu processo decisório. Portanto, a APE, tomada nos moldes dessas perspectivas, tende a ser universalmente válida e aplicável, independentemente de características políticas gerais e específicas de cada país. Maior ou menor grau de dependência de um país em relação ao sistema internacional não é um veto que impossibilitaria um exitoso exercício de exame de sua política externa a partir de ferramentas do processo decisório.

O realismo neoclássico admite inclusive a existência de relação entre fatores domésticos e sistêmicos na conformação de política externa (Rose, 1998). Esse reconhecimento da influência de

variáveis domésticas na configuração de política externa (mesmo em menor grau) é uma admissão, ainda que implícita, de potencialidade do uso de processo decisório para compreender a política externa dos Estados nacionais, seja ela uma potência internacional, potência regional, Estados periféricos ou pequenos Estados periféricos como Guiné-Bissau e Cabo Verde. Para Samuel Pinheiro Guimarães (1999), os Estados classificados como pequenos da periferia são aqueles que geralmente são populacional e territorialmente reduzidos e muito expostos às influências externas de natureza sistêmica. Nesse caso, são atores que tendem a ter uma elevada dependência em relação aos recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Se considerarmos que o processo decisório reflete decisões individuais ou grupais tomadas sobre as escolhas políticas de inserção internacional e afins de um país, não se pode descartar previamente ou preconceituosamente a possibilidade do uso de processo decisório para compreender esse processo, sem antes estudar minuciosamente as dinâmicas políticas domésticas de política externa desse país. Admitimos que quando indivíduos ou conjunto de indivíduos formalmente autorizados decidem – de maneira muito conflitiva ou menos conflitiva – sobre a

política externa de um país, independentemente das escolhas serem influenciadas em maior ou menor grau por fatores sistêmicos ou domésticos, estamos perante uma relação cuja compreensão é manifestamente passível ao uso de APE. Como apontam as perspectivas liberais sobre a APE, toda política externa é limitada ou influenciada pela política externa de outros países (Moravcsik, 1997). Portanto, defendemos a natureza universal de APE, isto é, a potencial possibilidade de instrumentalização universal de processo decisório para compreender a política externa dos Estados, não tendo que limitar a sua adoção apenas aos critérios de tamanho, localização hemisférica e poderio econômico e militar dos Estados.

3. Aspectos Conceituais e Tipológicos do Processo Decisório de Política Externa

O processo decisório de política externa se configura em diferentes tipos, sendo que a predominância de um tipo sobre os demais pode ser diretamente influenciada pelas características políticas, socioeconômicas e históricas de cada país. O processo decisório tende a ser complexo não só pelo fato de constituir em maioria das vezes uma arena de disputa entre atores políticos, mas também do ponto de vista

acadêmico e científico a sua análise e compreensão não deixam de ser algo muito desafiador aos estudiosos especializados. Portanto, a caracterização e principalmente a conceituação do processo decisório em seus principais aspectos são dois dos grandes objetivos da literatura temática. O pioneiro em perseguir esses objetivos através de modelos consistentes de análise e que passaram a ser referência para a comunidade científica foi Graham Allison (1971). A despeito disso, outros autores como Roberto Russell (1990) deram contribuições importantes, particularmente em relação ao processo decisório nos Estados periféricos.

Para Roberto Russell (1990), o processo decisório é constituído por duas dimensões: a estrutura e o processo decisório. A estrutura seria formada por um ou vários atores governamentais domésticos providos de capacidade legal exclusiva de emprego de recursos públicos. Aliás, Russell (1990) aponta que o estudo de processo decisório é melhor aportado quando o nível de análise é o Estado nacional. Já o processo decisório – que conta com a participação de atores governamentais nacionais e externos e não governamentais nacionais – resulta da dinâmica decisória, na qual, geralmente, a última decisão é dos atores nacionais

governamentais. Estes últimos seriam integrantes exclusivos da estrutura decisória.

De acordo com o mesmo autor, os atores governamentais externos e os atores não governamentais, tanto domésticos quanto externos, podem exercer influência sobre o processo decisório utilizando vários mecanismos, mas não podem atuar como unidade última de decisão. Ainda, segundo ele, o grau de influência de atores governamentais internacionais e não governamentais domésticos e não domésticos varia de acordo com o país, período histórico e tema de política externa. Constata-se que a decisão última de política externa é reservada exclusivamente aos atores que compõem a burocracia do governo, mesmo em contextos em que eventualmente os atores internos não governamentais e externos governamentais e não exercem uma elevada influência (Russell, 1990). Ou seja, a dependência econômica e política de Cabo Verde e Guiné-Bissau em relação à comunidade internacional não implica a perda de autonomia sobre a sua política externa, autoridades governamentais de ambos os países preservam autonomia decisória sobre as suas ações e reações externas.

Para completar o construto teórico-conceitual e analítico de processo decisório de Roberto Russell (1990), ele contempla três elementos que condicionam diretamente o processo decisório: 1) estímulos e condicionamentos externos e internos; 2) contexto macropolítico interno e 3) o contexto específico de decisão (nível micro de decisão). Os três elementos influenciam diretamente o tipo/nível de processo decisório dos países. Em outras palavras, as características dos regimes políticos (contexto macropolítico interno); características dos atores da burocracia governamental que compõem a estrutura decisória (nível micro de decisão) e os condicionantes internos (o que pode englobar fatores internos como partidos políticos, sindicatos, etc) e externos, conformam o tipo de processo decisório: do líder predominante, de grupos empresariais, do ministério de assuntos externos, dos militares ou burocracias estatais. O nível de contexto macropolítico doméstico ocupa lugar chave no construto analítico do autor, sendo identificado como muito importante para compreender o processo decisório dos países.

Graham Allison (1971), pensador norte-americano, desenvolveu três modelos de tomada de decisões sobre a política externa: o modelo de ator racional, o

modelo de comportamento organizacional e o modelo de política governamental. Em resumo, o modelo de ator racional trata a ação do governo como resultado de sua escolha racional. A ação do agente racional, o governo, é condicionada pelos valores, utilidade e estimativas de consequências de ações do agente avaliadas pelo próprio. Por sua vez, o modelo de processo organizacional baseia-se sobre ideias que partem da premissa de que as ações de política externa dos governos são produtos de processos organizacionais dos departamentos de governo. Sendo, por último, o modelo político governamental aquele no qual a política externa dos governos é decorrente de negociação entre o governo e outros atores domésticos, cujos interesses tendem a ser diferentes (Allison, 1971). No modelo de política governamental, Allison (1971) apresenta sua concepção de política externa enquanto uma política pública, a qual é elaborada à luz de negociações entre o governo e atores não estatais internos (as organizações da sociedade civil e/ou as empresas). Ele sustenta que todos os três níveis de análise são úteis. O segundo e terceiro modelos são modelos centrados na análise de relação e negociação do governo com seus departamentos e, em alguns casos, com atores não governamentais. O primeiro modelo

seria aquele que se identifica mais com o líder predominante, mais centralizado.

4. Processo Decisório em Cabo Verde e Guiné-Bissau

Dois países da África Oeste com um passado comum de luta anticolonial e independentista, membros da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), pequenos populacional e territorialmente e muito dependentes de “ajuda externa”. A Guiné-Bissau e Cabo Verde se inseriram no plano internacional no mesmo contexto histórico e político-econômico (segunda metade da década de 1970, inícios de conformação do neoliberalismo), tendo adotado a democracia liberal no começo dos anos 1990, fundamentada no modelo político semipresidencial de inspiração portuguesa, a ex-metrópole.² As características do contexto macropolítico interno de ambos os países e os principais condicionalismos externos a eles colocados durante as duas décadas de experiência democrática, são muito importantes para

² A Guiné-Bissau e Cabo Verde, sob a mesma liderança política e revolucionária de Amílcar Cabral e do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, conduziram por 11 anos a luta armada contra o sistema colonial português, que triunfantemente possibilitou a independência de ambos os países. O arquipélago de Cabo Verde cobre uma área de 4.033 km que abriga 10 ilhas e, em termos demográficos, tem cerca de 520.500 habitantes. Já a Guiné-Bissau comporta uma população de 1.746.000 habitantes e um espaço geográfico de 36.125 km.

a configuração e característica do processo decisório em cada um dos dois países.³

Tanto em Guiné-Bissau quanto em Cabo Verde o Primeiro-Ministro é o chefe de governo enquanto o Presidente da República é o chefe de Estado. O poder executivo é liderado pelo Primeiro-Ministro, mesmo sendo o Presidente da República também um ator do poder executivo, além de constituir garante da paz e estabilidade política e ser provido de prerrogativas constitucionais para destituir o governo e respectivo chefe, em situações de crise política e institucional. Teoricamente, o Primeiro-Ministro seria o responsável pela formulação e implementação da política externa, sendo o Ministério dos Negócios Estrangeiros (o Ministro da tutela) seu colaborador direto de execução. Entretanto, o chefe de governo tende a responder diretamente ao Presidente da República sobre a matéria de política externa.

Em tese, os expoentes do poder executivo (Presidente da República e Primeiro-Ministro), em Cabo Verde e Guiné-Bissau, disputariam a agência de

política externa, sendo que teoricamente em ambos os contextos o processo decisório seria do tipo líder predominante. Entretanto, como veremos mais adiante, embora os dois países tenham compartilhado o mesmo modelo político⁴, as suas distintas características políticas tendem a determinar o tipo de processo decisório prevalecente.

Enquanto o processo decisório aproxima-se mais a do tipo burocrático-estatal no arquipélago de Cabo Verde,⁵ onde a estrutura decisória é composta por diferentes e vários agentes governamentais (governo, Presidente, municípios), na Guiné-Bissau ele inclina-se mais ao do tipo líder predominante. Os atores domésticos não governamentais (sindicatos, ONGs) e eventualmente atores internacionais tendem a influenciar o processo decisório em Cabo Verde, sem, no entanto, participar da decisão última. Não obstante a participação de vários atores cabo-verdianos nessa relação e, portanto, o processo decisório ser por isso descentralizado, ele é unitário e não

³ Após a independência e o período de regime monopartidário, a Guiné-Bissau e Cabo Verde adotaram o multipartidarismo e o regime democrático no início dos anos 1990. Cabo Verde conseguiu se consolidar democraticamente, diferentemente da Guiné-Bissau, cujo processo de democratização ainda passa por sobressaltos políticos e em alguns casos militares.

⁴ Ver a Constituição da Guiné-Bissau e Constituição de Cabo Verde, disponíveis respectivamente em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisaCpIp/anexo/guinebissau.pdf> e <http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/C%20onstituicao%20da%20Republica/BO%2017%201%20Serie.pdf>. Acessadas em 20/02/2015.

⁵ A organização política e administrativa autárquica influi no processo decisório e política externa de Cabo Verde, diferentemente da Guiné-Bissau, onde não há autarquias.

fragmentado. Conforme Roberto Russell (1990), a contínua unidade-fragmentação mede o grau de coerência, coesão e acordo de processo decisório. E a contínua centralização-descentralização mede o número ou quantidade de atores individuais ou institucionais que participam desse processo decisório de política externa.

Entre outros fatores, o caráter unitário de processo decisório em Cabo Verde é influenciado pelo fato de o contexto macropolítico do arquipélago caracterizar-se de baixíssimas clivagens políticas e partidárias. Por exemplo, o sistema partidário – fundamentalmente composto pelo Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) e o Movimento para a Democracia (MpD), duas principais agremiações partidárias do país – tende a ser menos fragmentado e mais coeso no que se refere a grandes objetivos dos partidos e do país, em comparação ao caso guineense. Neste último, a despeito de o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) ser predominante na Guiné-Bissau, tem se registrado profundas fragmentações dentro deste partido, cujos reflexos condicionam diretamente a governabilidade do país, inclusive o processo decisório de política externa (M'bunde, 2015).

Em contraste com a ilha de Cabo Verde, onde não tem havido rupturas partidárias e institucionais e, portanto, haver uma maior coordenação do processo decisório de política externa, – apesar da natureza convidativa do semipresidencialismo à tensionada politização de política externa – na Guiné-Bissau a agência do processo decisório sempre foi muito disputada. A referida disputa ocorre normalmente em nível individual. A centralização do processo decisório na Guiné-Bissau, distinto do descentralizado processo em Cabo Verde, não minimiza o grau de disputas e conflitos pela agência de política exterior guineense entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. Nem sempre está previamente claro quem vai predominar a agenda, ou seja, quem será o líder predominante entre o chefe de Governo e o Presidente da República.

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 o 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 prevalente referencie 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.

Apesar da elevada centralização do processo decisório na Guiné-Bissau, o grau de fragmentação é muito considerável, tendo sido a predominância muito disputada pelo Presidente e o Primeiro-Ministro, em algumas situações. A predominância de um em relação ao outro, no processo decisório, tende a ser influenciada pela personalidade e habilidade política de cada um em aglutinar apoio político. No caso de Cabo Verde, embora o Ministério dos Negócios Estrangeiros coordene todas as ações externas e preze por uma “só porta de entrada e saída” com vistas a preservar a coerência de política externa cabo-verdiana (Gonçalves, 2010), pode-se dizer que o seu processo decisório é descentralizado, a despeito de conseguir preservar um grau considerável de unidade decisório. É descentralizado em função da participação de outros atores (municípios, organizações da sociedade

civil, partidos políticos, empresários) no processo de formulação de política externa, e unitário devido à manifesta tendência de sempre conseguir preservar relativa coesão e coerência nos rumos de sua política externa.

Diferentemente do caso cabo-verdiano, a inclinação do processo decisório da Guiné-Bissau para o de tipo líder predominante é evidenciada pela própria trajetória de política externa do país nas últimas duas décadas. As rupturas ou descontinuidades de orientações de política externa da Guiné-Bissau, decorrentes da troca/mudança de Presidente da República e das opções políticas e estratégicas de cada Presidente, assinalam que a disputa (largamente influenciada pelo contexto macropolítico interno) pela agência do processo decisório entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da República é geralmente ganha por este último (o que eventualmente contribui muito para mudanças na política). Por outro lado, revela-se que as mudanças na orientação de política externa da Guiné-Bissau explicam que a política externa é política de governo e não de Estado e, conseqüentemente demonstra também, de alguma forma, que o país dispõe de um processo decisório do qual formula e executa a sua política externa.

Quando o ex-Presidente Koumba Yalá do Partido de Renovação Social (PRS) ganhou eleições em 2000 – primeira vez que houve alternância de poder na Guiné-Bissau, desde a independência – mudou a orientação de política externa do país, tendo desenvolvido mais parcerias com os países do Sul, especialmente com a China e os países do Norte da África. Embora tenha mantido os pilares da política externa do país (a cooperação para o desenvolvimento), os parceiros do Sul tiveram sua importância acrescida no que diz respeito às relações de cooperação internacional para o desenvolvimento (M'bunde, 2015). Diferentemente do ex-Presidente Yalá, seu sucessor, João Bernardo Vieira, reajustou a orientação da política externa da Guiné-Bissau, tentando equilibrar parcerias com os países do Norte e do Sul. Em alguma medida, pode-se dizer o mesmo em relação à gestão de Malam Bacai Sanhá.⁶

Por seu turno, José Mário Vaz, 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 Econômica Dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), tendo o Primeiro-Ministro enfatizado as 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. Provavelmente o período 2014-2015 tenha sido o momento mais claro daquilo que posso chamar, talvez com algum exagero, “um Estado e duas políticas externas simultâneas”.

Se as mudanças da trajetória de política externa imprimidas por cada Presidente que assume o poder mostra quanto o processo decisório, na Guiné-Bissau, é de líder predominante, no caso caboverdiano a continuidade na orientação de política externa indica, paradoxalmente, que o processo decisório é do tipo burocrático-estatal. Nesse país insular, as mudanças na presidência da República não tendem a mudar o processo decisório e o curso de política externa. O papel e a relevância do Ministério dos Negócios Estrangeiros e principalmente do governo sobre os assuntos de política externa tendem a permanecer os mesmos. “Não parece que a mudança de

⁶ Entre o mandato de Yalá (2000-2003) ao segundo governo de João Bernardo Vieira (2005-2009), Henrique Rosa foi Presidente de transição política pós-golpe. Do mesmo modo, Raimundo Pereira e Manuel Serifo N'hamadjo foram Presidentes de transição política no período que antecedeu a eleição de José Mário Vaz, em 2014.

regime e de governo constituiu ruptura na condução da política diplomática, mas sim alguma continuidade e reforço, ou reajustamento” (Gonçalves, 2010). Sendo possível, contudo, que o Presidente da República efetue razoáveis ajustes, naturalmente.

A significativa institucionalidade e burocracia do seu processo decisório, em comparação com a da Guiné-Bissau, associada a um contexto macropolítico praticamente desprovido de tensões políticas estruturais, pode explicar a continuidade da política externa e do processo decisório em Cabo Verde desde a abertura democrática e eleição de António Mascarenhas Monteiro (Presidente entre 1991-2001) do Movimento para a Democracia (MpD), Pedro Pires (2001-2011) do PAICV e o atual Presidente Jorge Fonseca, apoiado pelo MpD. Argumento que a política externa de um país não deixa de ser política de governo só pelo fato de ter uma continuidade sob condução de diferentes governos de partidos distintos. A continuidade pode decorrer de um plano nacional claro e consensual sobre a política externa. Também pode ser resultante do próprio grau de coesão e coerência do processo decisório, conforme a contínua unidade-fragmentação esboçada por Roberto Russell (1990).

As continuidades e descontinuidades de política externa em Guiné-Bissau e Cabo Verde, respectivamente, são reflexos das características e estruturas de seu processo decisório, influenciadas profundamente por aspectos do contexto macropolítico dos dois países. A despeito das variáveis externas também contarem na formulação e implementação de política externa de Cabo Verde e Guiné-Bissau – como contam para todos os países (Moravcsik, 1997) – não é recomendável estudar e compreender a inserção internacional e política externa dos dois países, dispensando as variáveis internas (processo decisório). Portanto, o conteúdo de política externa dos dois países lusófonos não só conta com variáveis domésticas no processo de sua formulação e implementação, como também à sua análise e compreensão é perfeitamente cabível o uso das lentes de APE.

Conclusão

O presente texto buscou questionar e contrariar as perspectivas mais conservadoras do campo de Análise de Política Externa, as quais se subsidiam de pressupostos teóricos do realismo para refutar a validade do uso de APE e processo decisório como ferramentas cabíveis a estudar política externa de pequenos Estados do sistema

internacional, a exemplo da Guiné-Bissau e Cabo Verde. O argumento central é de que os pequenos Estados, especialmente periféricos, não reúnem em si fatores materiais necessários para ter uma política externa autônoma, portanto, seriam meros agentes reativos do sistema internacional. Entretanto, a nossa defesa é de que não existe uma relação causal entre processo decisório e o tamanho, geografia, exército ou economia de um país.

Se a dependência externa (em recursos de cooperação para o desenvolvimento, fundamentalmente) de um pequeno Estado da periferia não significa que a sua política externa é automaticamente reativa e desprovida de um processo decisório, – como defendemos, – muito menos concordamos que a fragilidade ou crise política de um país o tolhe de ter um processo decisório conforme os termos conceituais aqui apresentados. Muito pelo contrário, este tipo de ordem política interna (como a da Guiné-Bissau) tende a tornar o processo decisório mais politizado e tensionado.

As tradicionais perspectivas de APE, oponentes a visões que defendem a existência de processo decisório nos chamados Estados periféricos – estendido aos pequenos países da periferia – pecam em conceber os Estados da periferia, especialmente os

pequenos Estados, como politicamente monolíticos e desprovidos de conflitos e contradições políticos internos, além de os verem como unidades estatais estáticas no tempo e espaço. Ademais, as perspectivas hegemônicas de Relações Internacionais e de APE em especial, partilham equivocada concepção de política externa da maioria dos Estados africanos apenas em termos materiais, ignorando as dimensões simbólicas, culturais e ideacionais de sua política interna e externa. Fatores como o modelo de Constituição da República, os valores simbólicos e ideacionais e clivagens internas exercem influências importantes para e na configuração do processo decisório de política externa.

Não me propus neste texto a um estudo exaustivo do tema proposto, o qual só poderia ser pretendido em caso de realização de um estudo de campo em Cabo Verde e Guiné-Bissau, trazendo possíveis detalhes sobre o processo decisório nos dois países. O objetivo foi trazer algumas luzes que orientassem para a possibilidade e aceitação do uso de APE para examinar o processo decisório nos chamados pequenos Estados da periferia e abrir horizontes para pesquisas de gênero mais robustas e profundas nessa categoria de Estados nacionais. Um estudo dessa dimensão revelaria e incorporaria mais elementos

empíricos e históricos de matéria de política externa, que evidenciassem escolhas feitas e decisões de interesse nacional tomadas por atores políticos guineenses e cabo-verdianos, em

conformidade com o processo decisório doméstico e, em alguns casos, à revelia de determinantes exclusivamente externos.

Bibliografia

Allison, G. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Harper Collins.

Allison, G e Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. edição. New York: Longman.

Constituição da República da Guiné-Bissau (2015). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisaCplp/anexo/guinebissau.pdf>. (Acesso em: 20 fevereiro 2015).

Constituição da República de Cabo Verde (2015). Disponível em: <http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/O%20Banco/Constituicao%20da%20Republica/BO%2017%20I%20Serie.pdf>. (Acesso em: 20 fevereiro 2015).

Gonçalves, A. M. (2010). *Política Externa de Cabo Verde de 1975 a 2008*. Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, FCHS.

Guimarães, S. P. (1999). *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.

Lima, M. R. S. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, 22 (2), pp. 265-303.

M'Bunde, T. S. (2015). *As Políticas Externas de Cooperação para o Desenvolvimento de Brasil e China na Guiné-Bissau: uma Análise em Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro, IESP-UERJ.

Moravcsik, A. (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, 51(4), pp. 513–553.

Pinheiro, L e Milani, C. (2013). "Política Externa Brasileira: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". *Contexto internacional*, 35 (1), pp. 11-41.

Pinheiro, L e Salomón, M. (2013). "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades de um Campo de Estudos". *Rev. Bras. Polít. Int*, 56 (1), pp. 40-59.

Rose, G. (1998). "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics*, 51(1), pp. 144-172.

Rosenau, J. N. (1966). "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in: R. B. Farrell (ed), *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern university Press, pp. 27-92.

Rosenau, J. N. (1989). "The Scholar as an Adaptive System", in: *Journeys Through World Politics. Reflections of Thirty-Four Academic Travellers*. Lexington, Lexington Books.

Russell, R. (1990). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina.

Sprout, M e S, H. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton, Center of International Studies.

Snyder, R; Bruck, H. W e Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Van Klaveren, A. (1986). "Análise das políticas externas Latino-americanas: Perspectivas Teóricas", in: H. Muñoz, e J. Tulchin (eds.), *América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio.

Waltz, K. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução: Maria Luísa Felgueiras Gayo. Editora: Gradiva.