

# POLÍTICA EXTERNA REGIONAL DE ANGOLA: MUDANÇAS FRENTE À ORDEM SISTÊMICA (1975-2010)

Igor Castellano da Silva<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais têm se preocupado crescentemente com o papel de regiões na distribuição de poder global e de sistemas regionais como unidade de análise que possibilita progressos teóricos e empíricos na disciplina. Regiões do Sul global, inclusive a África, têm sido uma das partes mais importantes desse processo, o que desperta atenções da política externa e comunidade acadêmica brasileira. Contudo, a compreensão sobre a evolução das dinâmicas de sistemas regionais do Sul deixa espaço para avanços importantes, dentre eles uma interpretação mais clara sobre como e por que sistemas regionais se transformam e qual é o papel da política externa de unidades sistêmicas nesse processo. Estudos sobre regiões têm focado quase exclusivamente na análise sobre potências regionais e muito pouco na posição das potências secundárias sobre ordens vigentes. Talvez essas dificuldades analíticas (escassez de uma visão *bottom-up* das relações regionais) impactem inclusive nas dificuldades de avanço de processos de integração no Sul global, que muitas vezes carecem por representar interesses de potências menores. O caso da África Austral segue esse padrão e as análises disponíveis envolvem foco predominante na África do Sul, com escassa compreensão sobre as características e causas do comportamento de outras unidades sistêmicas. Apesar da importância para as relações regionais e continentais, pouco se

---

<sup>1</sup> Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e coordenador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É pesquisador associado ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS.

E-mail: [igor.castellano@gmail.com](mailto:igor.castellano@gmail.com)

sabe sobre a política externa regional de países como Angola, uma potência secundária de peso, cujas ações impactam significativamente nas dinâmicas da região.

Nesse contexto, a pesquisa procura responder como evoluiu a política externa regional angolana frente às transformações no sistema regional a partir de 1975 (ano de sua independência). Mais especificamente, o que explica a política externa angolana frente às ordens regionais estabelecidas em 1975-88 e 1989-2010? Avaliar o papel de Angola nas relações internacionais da África Austral é fundamental para se compreender a magnitude dos desafios enfrentados pela ordem regional centralizada na África do Sul. Entre 1975 e 1988, Angola foi a potência secundária mais ameaçadora da região, dada a sua postura revolucionária frente à ordem conservadora vigente e a sua capacidade de atrair forças extrarregionais para as disputas envolvendo seu conflito doméstico. Após 1989, Angola continuou sendo um agente importante na política regional, principalmente na área securitária, e incrementou significativamente suas capacidades estatais desde 2002, o que gerou impactos importantes em sua política externa.

O argumento aqui sustentado é que a política externa regional de potências regionais ou secundárias pode ser compreendida pela posição do país a favor da continuidade ou mudança da ordem sistêmica e seu ímpeto de ação para realização desse projeto. A política externa regional, por sua vez, é derivada de um processo complexo de construção do Estado em que elites definidoras de política externa (EDPEs) buscarão concretizar seus projetos políticos e responderão a pressões domésticas e externas de acordo com as capacidades estatais disponíveis. Entre 1975-88 as EDPEs angolanas buscaram implantar um projeto político desenvolvimentista de fortalecimento do Estado (embora sem sucesso) e de mudança da ordem regional conservadora caracterizada pela dominância da África do Sul. As altas pressões internas e externas foram respondidas com grande ímpeto de ação, principalmente proveniente da disponibilidade de recursos naturais (petróleo) e apoio externo (URSS e Cuba). Após um breve interregno de acomodação de pressões externas e tentativas de diálogo interno, o período de 1989-2010 observou uma renovada busca impetuosa de mudança da nova ordem regional liberal também centralizada pela África do Sul e de superação das pressões internas e externas mediante o agora real incremento das capacidades estatais. Após a redução das pressões em ambas as frentes, Angola adotou uma política externa pouco impetuosa, comedida e menos interessada com grandes mudanças na ordem regional.<sup>2</sup>

---

2 O modelo analítico adotado pelo estudo ressalta o papel da construção do Estado como fator de mudança no sistema regional. Uma das formas pela qual o processo de construção do Estado impacta no sistema regional é mediante a política externa das unidades sistêmicas. Estados

A primeira seção do artigo aborda a política externa de Angola frente à ordem regional entre 1975 e 1988, destacando o processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e a avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema). A segunda seção faz o mesmo para o período de 1989 e 2010. A conclusão traz a síntese dos resultados, os quais compõem um estudo mais amplo envolvendo política externa no sistema regional da África Austral (Castellano da Silva 2015).

## ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1975-1988)

A ordem do sistema regional da África Austral, ao passo que se formava desde início do século XX, passou a ser gradualmente centrada na África do Sul e a sustentar-se em quatro pilares básicos, mantidos até o declínio do *apartheid* em fins da década de 1980.<sup>3</sup> No pilar político, a ordem conservadora baseava-se na herança do sistema colonial no *status quo* territorial e no princípio da defesa da soberania pelos meios do Estado, mediante uma governança centralizada nos Estados mais fortes. Na área econômica o conservadorismo (protecionismo e mercantilismo) combinava-se com o liberalismo, já que este favorecia a centralidade da posição da África do Sul. Essa centralidade sustentava-se, mediante eixos logísticos (infraestruturais) e financeiros, e relações comercialistas centradas no polo econômico da Rand. No pilar social, a ordem conservadora baseava-se na dominação sociocultural de elites vinculadas ao

---

agem frente a ordens sistêmicas estabelecidas (instituições formais e informais que sustentam o regramento de comportamentos e a distribuição de benefícios no sistema) de acordo com os interesses de suas EDPEs e as pressões (ameaças e assimetria de poder) que elas experimentam interna e externamente. Embora a disponibilidade de recursos naturais e de apoio externo auxilie nas capacidades de ação de alguns países, as capacidades estatais efetivas disponíveis às elites governantes no âmbito da coerção, capital e legitimidade definirão a sustentabilidade da ação externa e as condições de extração de recursos disponíveis na sociedade (Castellano da Silva 2015).

3 Para fins analíticos, ordens sistêmicas podem ser avaliadas nos eixos político, econômico, social e securitário. A base política da ordem envolve os valores, as normas e instituições que regem a distribuição territorial do sistema, os princípios que regem as relações diplomáticas e a garantia da sobrevivência política dos Estados. A base econômica diz respeito a valores, normas e instituições que regem o conteúdo das relações econômicas (princípios do comércio e do fluxo de bens e serviços). A base social indica valores, normas e instituições vinculadas ao conteúdo das relações sociais e à prioridade estabelecida para diferentes tipos de direitos das populações da região. A base securitária da ordem relaciona-se a valores, normas e instituições que regulam a organização e os comportamentos sobre o conteúdo da segurança.

projeto colonial e em sistemas discriminatórios e segregacionistas. Na esfera da segurança, mantinha-se o primado da segurança nacional, com atenção especial aos desafios da segurança produzidos pelos movimentos de libertação nacional. A independência de Angola e de outros países revisionistas regionais representou a crescente contestação da ordem centrada na África do Sul. Entretanto, os interesses e as condições de ações desses novos Estados seriam determinados pelo seu processo particular de construção estatal.

## Construção do Estado em Angola (1975-1988)

Angola, anteriormente a joia da colônia portuguesa (Birmingham 2002, 137), tornava-se em 1975 o centro da geopolítica africana. A guerra que sucedeu ao Acordo de Alvor (janeiro de 1975) se prolongou por quase trinta anos após a independência (em novembro de 1975) e tornou-se uma espiral de conflitos que, pelo menos até 1989, centralizou a disputa regional e global no continente. Angola foi palco dos interesses estratégicos de potências intermediárias da região (África do Sul e Zaire) e de fora dela (Cuba), bem como de potência globais (EUA, URSS e China). Essa relevância global foi, todavia, submetida a complexas dinâmicas locais e regionais e perdeu impulso com o fim da década de 1980. Seu potencial econômico<sup>4</sup> e posição geográfica estratégica, com ampla área costeira e conexões viárias que integram o interior, contribuíram para a contínua relevância de Angola na geopolítica regional. Além disso, a complexidade da composição dos movimentos de libertação nacional e a crescente inserção e suporte de atores regionais e globais garantiu destaque de sua posição. Os movimentos surgiram da politização de identidades étnicas predominantes em Angola (*kongo*, *mbundu* e *ovimbundu*)<sup>5</sup>

---

4 O país possui reservas significativas de petróleo, gás, diamantes e água. Seu clima e relevo possibilita grande fertilidade agrícola, representada na produção cafeeira.

5 A diferenciação étnica foi incrementada durante a colonização, resultando em três grupos principais. Os *kongo* compartilhavam a ancestralidade do reino do Kongo e habitavam a fronteira com o Zaire (inclusive adotaram amplamente o uso do francês). Os *mbundu* tiveram maior interação com os portugueses e assimilação cultural. Eram associados a populações mestiças urbanas modernizadas e ocidentalizadas. Já os *ovimbundu* eram originários dos planaltos centrais da onde foram removidos para servirem de mão-de-obra em plantações de café no norte, o que incrementou o potencial de conflito com os outros grupos. Como a socialização era fundamentada nesses laços, a identidade e a mobilização políticas tiveram grande conexão com essas divisões. O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), criado em 1956, teve base de apoio nos *mbundu* (20% da população, predominante no entorno da capital); o Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), surgido em 1962, era vinculado à população *kongo* (predominante no norte); e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), baseou-se no suporte da população *ovimbundu* (40% da população, predomina no centro-sul) (Bauer and Taylor 2005, 145).

e assumiram de forma diversa aspectos ideológicos seculares. Entretanto, sua identificação com ideologias políticas nacionalistas mais amplas foi crescente, principalmente da parte do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA).<sup>6</sup> Esse movimento assumiu a ideologia marxista-leninista nacionalista e angariou apoio de URSS, Cuba e Alemanha Oriental, desde a década de 1960, o que foi incrementado com a aproximação da independência (Shubin 2008, 15). Seus rivais, por seu turno, permaneceram vinculados a identidades particularistas e angariaram apoio de EUA e China.<sup>7</sup>

A vitória do MPLA na guerra de libertação após a Revolução dos Cravos em Portugal (1974) e o rompimento do Acordo de Alvor (estabelecia um governo de transição) com a retirada relâmpago e violenta dos portugueses, levou à construção de um Estado revolucionário. Finda a era de independências pacíficas (década de 1960), a promessa da ascensão dos movimentos de libertação nacional que incrementaram a sua atuação na década de 1970, em Angola, Moçambique, Zimbábue, Guiné-Bissau e Cabo Verde, era superar a máxima de Nkrumah: “procurai primeiramente o reino político e todo o restante vos será dado em suplemento” (Mazrui 2010, 125). Era necessária uma reforma total do Estado, da economia e das relações Estado-sociedade em busca de autonomia e desenvolvimento. A alternativa vista como mais adequada por movimentos como MPLA e Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) era a adoção do socialismo científico e uma estruturação do Estado baseada, pelo menos projetada, no marxismo-leninismo. No Primeiro Congresso do Partido em 1977, o MPLA adotou o marxismo-leninismo e declarou-se partido de vanguarda. Todavia, o processo foi constrangido pela reduzidas capacidades do Estado e da sociedade e por diferentes pressões internas e externas. Finalmente, em meados da década de 1980 o ideal do marxismo-leninismo teve de ser crescentemente abandonado em prol da sobrevivência.

---

6 Ao contrário da UNITA e FNLA, o MPLA procurava articular um projeto nacional. O programa do MPLA aprovado em 1974, na Conferência Inter-regional de Militantes, guiava esse processo pautando-se na educação da população em áreas libertas, incluindo a alfabetização e o ensino da história angolana (Wolfers and Bergerol 1983, 109).

7 O FNLA permaneceu vinculado à identidade *kongo*, ao anticomunismo de Holden Roberto, e ao liberalismo de camponeses negros ligados à produção de café em Cazengo – o que lhe garantiu apoio do Zaire e dos EUA. A China procurava, igualmente, fazer frente ao movimento apoiado pela URSS e acabou apoiando o grupo. A UNITA manteve sua base de arregimentação nos *ovimbundu* (força política nos planaltos, em Huambo e na cidade portuária de Lobito) e contou com a liderança carismática e ideologicamente indefinida de Jonas Savimbi. Sua postura conservadora (por consequência, anti-MPLA) foi definidora do suporte de África do Sul, EUA e, minoritariamente, China (Birmingham 1992, 47–50).

### **Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade**

Os principais desafios da construção do Estado angolano estavam vinculados às capacidades reduzidas herdadas do Estado colonial português (inclusive a destruição causada pela guerra de libertação) e aos desafios imputados pela guerra interna, apoiada por forças externas. No novo projeto de Estado, as prioridades eram estabelecer a ordem interna e fomentar a capacidade econômica, por meio de uma sociedade politicamente educada e mobilizada. Nas tarefas de reconstrução, Cuba foi fundamental para reduzir o vácuo de poder no serviço público militar, administrativo, médico, de educação e segurança (Birmingham 1992, 52).

Os desafios da capacidade coercitiva eram significativos, em virtude da necessidade de se construir um exército nacional a partir das forças de libertação, que fosse capaz de fazer frente a forças armadas rivais de capacidade semelhante. Dois movimentos foram adotados para essa tarefa: (i) a construção de um exército robusto baseado na identidade do movimento do MPLA (FAPLA - Forças Armadas de Libertação de Angola) e (ii) o amparo direto de forças de segurança voltadas à defesa externa nas tarefas de combate interno, logrando experiência de combate diferenciada. A aliança com Cuba foi central para a finalidade de organizar forças de defesa que protegessem os 2 mil quilômetros de fronteira com o Zaire e a mesma distância com a Namíbia.<sup>8</sup> A tentativa de incremento da capacidade coercitiva era complementada com a participação de milícias populares (originadas na guerra de libertação) na defesa urbana e rural contra campanhas de terror da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Não obstante, permanecia a dificuldade de penetrar o território do sul, que tornou-se controlado por UNITA e África do Sul, e de manter o controle de Cabinda, um enclave no litoral ao norte do Congo-Kinshasa, com grandes riquezas petrolíferas (metade do petróleo nacional) e atuação de grupos separatistas (Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda - FLEC) apoiados pelo serviço de inteligência francês.

No que tange à esfera do capital, importa que desde 1915 (contexto da Primeira Guerra Mundial), Portugal incrementara a exploração econômica da colônia, aumentando investimentos em infraestrutura para acesso e escoamento de produtos como café, diamantes e petróleo.<sup>9</sup> Com a independência

---

<sup>8</sup> Em agosto de 1976, um acordo entre Angola e Cuba garantiu a continuidade do treinamento das FAPLA. O maior desafio era construir forças “*strong enough on the ground to withstand the SADF - Africa’s best NATO equipped army*” (Wolfers and Bergerol 1983, 130).

<sup>9</sup> Portugal construiu a ferrovia Benguela (iniciada em 1911 e concluída em 1921), para oferecer a logística de transportes da região de Katanga no Congo até o porto de Lobito. Iniciou a

e a adoção do marxismo-leninismo houve a nacionalização das fazendas e dos negócios abandonados pelos portugueses durante a guerra de libertação (a maioria deles rumou à Portugal, Brasil e África do Sul). O governo procurou estabelecer uma economia planificada centralmente que buscava a reconstrução do Estado e a sustentação dos esforços de guerra. Nacionalizou o banco central, renomeado de Banco Popular de Angola, e adotou políticas de incentivo à industrialização, como instrumento para a construção do socialismo. O projeto previa a articulação de mão de obra, que viria da população local, inclusive dos antigos grupos rivais e de angolanos exilados (Wolfers and Bergerol 1983, 110–11). Entretanto, houve dificuldades para avançar “[...] devido à falta de capital (desviado para a defesa), à escassez de mão de obra qualificada, à falta de peças de reposição e insumos e aos efeitos desestabilizadores provocados pela sabotagem da África do Sul e da Unita, além da própria incapacidade gerencial” (Visentini 2012, 71). Assim, em razão do estado precário da economia (após a guerra de libertação e com a guerra civil), da falta de capacidade burocrática e do reduzido apoio econômico do bloco comunista, o modelo foi sendo gradualmente abandonado. Em meados da década de 1980, houve uma inclinação às forças do mercado: a crescente influência da economia Ocidental era vista em firmas de petróleo, bancos, processamento de comida e de transporte.

A legitimidade do Estado, por sua vez, era fundamentada na autoridade e identidade do regime do MPLA e em políticas distributivas. A tentativa principal era construir uma sociedade politicamente educada e que repreendia a atitude fragmentadora de grupos insurgentes como UNITA e FLEC. O MPLA procurou instigar a ideia de nação, centrando o civismo no partido e no elemento revolucionário como base para a cultura nacional. O africanismo era tolerado e incentivado para o resgate histórico (reviver as principais línguas tradicionais angolanas), embora as religiões fossem hostilizadas (Marcum 1987, 75). Todavia, havia pouca integração e a identidade nacional era ainda insuficiente. O incremento da capacidade distributiva do Estado foi direcionado aos direitos sociais. A saúde e educação foram priorizadas. Já em 1975 a Constituição garantia o direito a assistência médica para todos; instituiu-se o Serviço Nacional de Saúde e em dois anos os serviços de saúde tornaram-se totalmente públicos.<sup>10</sup> Na área de educação, houve em 1975 um projeto de

---

extração de diamantes com criação da Companhia de Diamantes de Angola, em 1917, e incrementou a produção de café e outros produtos (pesca e manufatura) e cultivos forçados (além do café havia milho, feijão e trigo). A produção petrolífera foi incrementada a partir da década de 1950 e nos anos 1960 companhias estrangeiras passaram a investir no setor, principalmente norte-americanas.

10 O foco na medicina preventiva e na educação da população, com amparo cubano, possibilitou a integração da medicina tradicional à medicina científica. Hospitais provinciais foram

reestruturação educacional que remontava à luta de libertação, quando cerca de 90% da população era analfabeta em português. O Congresso do MPLA em 1977 iniciou o processo de reconstrução do sistema educacional angolano e criou um modelo que integrava estudantes regulares e trabalhadores e incentivava a educação universitária para servir quadros ao partido e oficiais às FAPLA. Não obstante, populações do sul e leste reclamavam de marginalização por parte do governo central e acabavam servindo com base de arregimentação para a UNITA, gerando desafios à legitimidade do MPLA e do Estado.

### ***As Relações Estado-Sociedade***

A política de Angola foi dominada desde 1975 pelo partido MPLA. Seguindo princípios marxista-leninistas o partido penetrava em todas as esferas do Estado e da vida pública. O governo era formado pela liderança do partido, comandada principalmente por grupos urbanos educados, geralmente elites *mbundu* e *mulattos*, ainda que incentivasse o erguimento dos interesses nacionais acima das lealdades étnicas e tribais (Wolfers and Bergerol 1983, 123-4; Malaquias 2000, 109). Recusava assim a aceitar o uso de ações afirmativas para garantir a participação política de outros grupos étnicos no governo (Marcum 1987, 75). O projeto político do MPLA objetivava estabelecer uma sociedade igualitária, uma economia planificada e industrializada, e a autonomia e o desenvolvimento nacionais. Mais do que um simples alinhamento ideológico o modelo marxista-leninista era atrativo como “[...] *promise of governmental efficiency, authority, and social discipline in the Soviet model*” (Keller 1987, 11).<sup>11</sup> Suas prioridades principais eram educação política e reconstrução econômica. Contudo, sua capacidade para tanto era reduzida e as metas traçadas pelo Estado tiveram de ser gradualmente flexibilizadas e a autonomia vislumbrada acabou sendo secundarizada frente à necessidade de sobrevivência e integridade do Estado (ante à fragmentação interna) e do regime (diante de movimentos/partidos alternativos).<sup>12</sup>

---

reformados e amparados por centros de saúde em cidade menores. Em termos de recursos humanos, havia grande desafio, visto que 90% dos expatriados abandonaram seus empregos em serviços essenciais do Estado. Cuba provinha médicos e técnicos enquanto angolanos eram treinados. Alemanha Oriental, URSS, Iugoslávia, Bulgária e Holanda também enviaram voluntários. Campanhas massivas de vacinação executadas por voluntários foram realizadas (uma de 1977 foi inclusive premiada pela Organização Mundial da Saúde (OMS)).

<sup>11</sup> Em fevereiro de 1977 o MPLA inaugurou a Escola Nacional do Partido e declarou aderência ao socialismo científico. No Primeiro Congresso do MPLA, em dezembro de 1977, instaurou o MPLA-PT (Partido do Trabalho). Este adotou uma forma de organização piramidal e assumiu liderança política, econômica e social sobre o Estado (Marcum 1987, 72-3).

<sup>12</sup> A dependência do amparo coercitivo cubano e soviético e dos capitais ocidentais resultou,

O MPLA articulava alianças em uma estratégia de poder e participação popular que buscava aproximar a sociedade por meio de comitês populares e organizações de massa. Todavia, devido à base de formação do MPLA, predominantemente urbana, grupos de regiões distantes da capital acabavam sendo preteridos na estrutura política do partido e se tornavam fontes de oposição (Marcum 1987, 74).<sup>13</sup> A dificuldade do diálogo com regiões rurais mais distantes de Luanda, a reduzida participação dos camponeses no processo político e tensões com trabalhadores contribuíam para o fortalecimento de grupos opositores mais ameaçadores. Depois da estabilização do MPLA no poder o seu maior desafio interno tornou-se a UNITA<sup>14</sup> (e, em menor medida a FLEC), posto que com a guerra constante (exceto talvez pelo período de 1976-1978) a elite governante nunca dispôs de tempo hábil para consolidar o poder do Estado ao longo do território (Malaquias 1999, 24). Mesmo com as dificuldades na construção das capacidades estatais, as ameaças internas e externas puderam ser enfrentadas graças ao amparo externo, inclusive na extração de seus recursos naturais abundantes (petróleo), que afiançou uma política regional revolucionária.

## Elites e Política Externa Regional em Angola (1975-1988)

A política externa regional de Angola derivava desse processo amplo de construção do Estado e da centralidade das elites do MPLA. A figura do presidente era relevante para a formulação das diretrizes centrais de política externa. Entretanto, o partido e seus órgãos internos estabeleciam os objetivos políticos e linhas de ação fundamentais. Três eram as principais esferas decisórias do MPLA: (i) o Congresso do Partido, que reunia uma assembleia

---

concomitantemente, na perda de autonomia do Estado frente a pressões externas e na flexibilização do seu projeto político revolucionário interno (marxismo-leninismo) e externo (ordem regional desenvolvimentista).

13 Por exemplo, tensões surgiram no relacionamento com os trabalhadores articulados na União Nacional dos Trabalhadores Angolanos (UNTA), à medida que o MPLA apoiava a centralização sindical e as organizações verticais para incluir todos os trabalhadores em ramos de atividades. A UNTA criticava a gestão do governo por não implementar uma participação democrática dos trabalhadores no monitoramento da produção (Wolfers and Bergerol 1983, 118-121).

14 A UNITA não possuía uma plataforma política clara tampouco uma posição ideológica. Mantinha um discurso etnizado de alinhamento aos *ovimbundu* e outros grupos do oeste e sul de Angola (Tvedten 1997, 30-1). Populações dessas regiões ressentiam-se da marginalização nas políticas do governo central desde o período colonial. Todavia, o grupo detinha uma importante liderança carismática, Jonas Savimbi, e suporte externo significativos, o que lhe possibilitou uma efetiva reorganização após a derrota de 1975.

de delegados e estabelecia os direcionamentos políticos gerais; (ii) o Comitê Central, que formulava as políticas específicas em áreas de responsabilidade do seu secretariado, incluindo os departamentos de Política Externa e Defesa e Segurança; e (iii) o Bureau Político, órgão eleito do Comitê Central e mais influente do partido, mantinha o poder de fiscalização da implementação da política partidária (ou seja, possuía grande interferência na agenda). As relações entre partido e Executivo dominavam o processo decisório em política externa. Se o presidente, na figura de presidente do partido e chefe do governo, era constringido pelas linhas de ação político-ideológicas do MPLA, ele também possuía a capacidade de afetar a política externa pelas suas particularidades no estilo de implementação e mediante eventuais espaços de agência. Além do presidente e do partido, os militares acabaram tornando-se gradualmente uma fonte vital de input nas políticas doméstica e externa, devido aos desafios securitários domésticos e externos (Malaquias 2002, 15, 19).

Além disso, contribuía para a conformação da política regional as pressões existentes à EDPE. As principais em todo o período eram originárias da relação entre grupos internos (UNITA, FLEC) e seus aliados externos (África do Sul, Zaire, EUA). Destacava-se aqui a África do Sul, o principal garantidor da ordem regional de perfil conservador, que percebia em Angola grandes ameaças para a manutenção desta. O Zaire, país com ação secundária na região, também percebia em Angola desafios à estabilidade de uma ordem conservadora, de perfil neocolonial. Os EUA, embora grandes defensores da ordem liberal internacional, priorizavam a estabilidade regional e a sua transição gradual e segura para uma ordem liberal, afastando a possibilidade de radicalismos. A ação de todos, contudo, só tendia a aumentar as tensões regionais, uma vez que se valiam do uso da força e que encontravam em Angola um Estado e regime determinados a garantir sua autonomia.

Como consequência, entre 1975 e 1988 a política externa regional angolana foi fundamentada na tentativa de transformação da ordem regional como forma de aumentar as chances de sobrevivência do Estado e do regime. No longo prazo, tal estratégia possibilitou a construção de um ambiente regional gradualmente favorável à unidade estatal e integridade territorial angolana. A realização dessa estratégia seguia diversas frentes. Instrumentos de barganha, como o amparo à *South West Africa People's Organization* (SWAPO) e ao *African National Congress* (ANC) eram vistos de forma dupla. Primeiramente, eram ideologicamente relevantes, na forma de solidariedade pan-africana e revolucionária (Marcum 1987, 79). Em segundo lugar, e mais importante, ambos os movimentos eram tomados como instrumento de barganha frente aos principais apoiadores da UNITA. A solidariedade revolucionária era, contudo, apenas um de três instrumentos adotados na grande estratégia

regional. O segundo deles era a configuração de alianças regionais, o que redundou no seu ingresso aos Países de Linha de Frente (PLF) e a articulação da *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC). Por fim, havia o suporte básico de todas essas frentes de ação: as políticas de fortalecimento da capacidade do Estado (sobretudo militar) e a garantia de amparo constante em forças, assessores e equipamentos de aliados extrarregionais. Esse instrumento capacitava a ação de Angola em todos os cenários, inclusive caso os dois anteriores falhassem. Servia como forma de assegurar a sua sobrevivência frente a forças internas em Cabinda e no sul e a rivais regionais agressivos (África do Sul e Zaire). Todavia, o projeto regional revolucionário perdeu gradualmente o seu ímpeto, dada a inflexão sul-africana e a reduzida capacidade do Estado (somada às expectativas de redução do suporte externo) de arcar com custos internos e externos da mudança.

### ***Elites e Política Externa Regional em Neto (1975-1979)***

Durante o breve governo de Agostinho Neto, a EDPE foi gradualmente estruturada nas principais lideranças do partido, como visto anteriormente. A retórica de não alinhamento e independência do presidente deu o tom inicial da ação externa. A ação de Neto era vista na política autonomista frente a URSS, já que este país havia relutado em oferecer amparo ao partido no limiar da independência. O vice de Neto e ideólogo político do MPLA, Lúcio Lara, lembra que somente após o MPLA ter obtido apoio da Iugoslávia (armamentos) e maior amparo de Cuba é que as relações com a URSS melhoraram (Brittain 1996, 1). Neto procurava desvincular Angola da disputa leste-oeste e a sua cooperação com Cuba era privilegiada, já que envolta do ideal terceiro-mundista (Neto visitou Cuba em 1976 e 1977, e Fidel e Raul Castro visitaram Angola em 1977). A postura política de Neto procurava, prioritariamente, garantir a estabilidade de seu domínio interno e encontrar recursos para isso.<sup>15</sup> Todavia, com a atuação de forças externas, ficava cada vez mais clara a dificuldade em alcançar estabilidade sem uma política externa claramente revolucionária e ativa.<sup>16</sup>

As pressões internas e externas ao regime do MPLA foram significati-

---

15 Por exemplo, com as dificuldades econômicas internas, Neto permitiu a continuidade de operações de companhias ocidentais em Angola e buscou abrir canais diplomáticos com os EUA.

16 O posicionamento mais revolucionário de líderes influentes do partido, como Lúcio Lara, Iko Carreira e Paulo Jorge, foi se fortalecendo. Essas lideranças percebiam as ações de Zaire e África do Sul como parte do confronto da Guerra Fria e no contexto de uma dominação neo-colonial na África. A alternativa mais natural seria o incremento da aliança com URSS e Cuba (Malaquias 1999, 25).

vas nesse período inicial e colaboraram fortemente para a conformação de sua política regional. Contribuiu a experiência conflitiva do processo de independência<sup>17</sup> – que transcorreu com grande ingerência externa de rivais regionais (Zaire e África do Sul) e de potências extrarregionais (EUA, URSS e Cuba<sup>18</sup>) – e resultou na vitória ainda instável do MPLA. Após a independência, as pressões mais significativas à segurança das EDPE vinculavam-se, portanto, à consolidação do Estado e do regime. Internamente, ameaças à liderança de Neto surgiram dentro do MPLA com o movimento radical de Nito Alves que procurou remover o grupo de Luanda (mais moderado e, relativamente, intransigente) do poder, imputando um golpe em 27 de maio de 1977.<sup>19</sup> Mais do que a competição entre elites, as pressões sociais de grupos rivais tornaram-se constantes, vindas de FNLA, FLEC e, principalmente, UNITA. Externamente, havia ataques diretos da África do Sul, que tinham como pretexto a desmobilização da SWAPO, e a continuidade do suporte à reorganização da UNITA<sup>20</sup>. No norte, o Zaire recuava após a derrota do FNLA, mas mantinha-se nocivo à liderança de Neto.

Como consequência, Neto e a cúpula do MPLA implantaram uma política externa regional reivindicatória e pró-ativa para assegurar a existência do Estado e o reconhecimento do MPLA. Para isso, a política externa deveria servir de instrumento para a vitória na guerra civil, o que, por sua vez implicava na transformação da ordem regional. Buscava-se concomitantemente (i) a defesa da soberania dos Estados recém-independentes, (ii) a construção de

---

17 Após a saída dos portugueses no início de 1975, o MPLA visou garantir o controle da capital Luanda como forma de assegurar a autoridade do Estado (Birmingham 1992, 49). Os demais grupos igualmente perceberam a relevância dessa estratégia e rumaram à capital. O FNLA seguiu pelo norte apoiado por 1.200 homens do Zaire, enquanto a UNITA tomava o sul do país com suporte sul-africano.

18 Os EUA desrespeitaram o Acordo de Alvor e enviaram já em janeiro de 1975, US\$300 mil em ajuda ao FNLA, mediado pela estação da CIA no Zaire. Como resposta, países do leste europeu enviaram armas e equipamentos para o MPLA, o que foi reforçado pelo apoio soviético, mais próximo à independência. Assessores militares externos, sobretudo cubanos, também serviram de amparo ao movimento. A UNITA recebeu na mesma época em torno de US\$ 32 milhões em ajuda secreta dos EUA para evitar o controle de Luanda pelo MPLA (Bauer and Taylor 2005, 148–9). O suporte foi, contudo, insuficiente para tomar a capital do MPLA, que contava com o incremento da participação de forças cubanas (2.000 tropas), que auxiliariam no bloqueio da ofensiva no sul e a expulsão do FNLA que já penetrava a capital.

19 A tentativa logo fracassou devido ao mau planejamento, ao suporte insuficiente da população e militares e à oposição das forças cubanas (Birmingham 1992, 73–76). O movimento serviu para acelerar as políticas de reforma do Estado concretizadas na adoção do marxismo-leninismo em 1977.

20 A África do Sul apoiou o ressurgimento da UNITA e a sua expansão de bases em Cuando-Cubango (sudeste) para os planaltos centrais, onde se situavam eixos infraestruturais (ferrovia de Benguela).

mecanismos regionais de distribuição de desenvolvimento (SADCC) pautados no imperativo dos direitos sociais das populações da região e (iii) a construção solidária da segurança regional, sob a compreensão de que a sua própria segurança estava imbricada à de grupos e Estados vizinhos aliados.

A ação menos custosa sustentava-se no estabelecimento de alianças regionais com os PLF, complementada por uma tentativa de mediação e diálogo regional com África do Sul e Zaire. Pessoalmente, Neto acreditava haver espaço para a mediação. Interpretava inicialmente que “[...] *state’s territorial integrity ultimately depended on its ability to establish good relations with neighboring states*” (Malaquias 1999, 25).<sup>21</sup> Essa posição foi sendo cada vez menos viável na medida em que as respostas dos vizinhos não se alinhavam às expectativas de cooperação (*Total Strategy* da África do Sul) e que a linha dura do partido assumia maior protagonismo. O resultado foi o gradual aumento de operações militares nos fronts norte e sul como complemento e alternativa à iniciativa diplomática. No *front* norte, as guerras de Shaba I e Shaba II foram indicativos desta postura impetuosa de oposição e reação às forças conservadoras regionais. Tratou-se de dois conflitos armados ocorridos em 1977 e 78, respectivamente, que representaram a resposta do MPLA à invasão de tropas do Zaire.<sup>22</sup> No *front* sul, a política de defesa e oposição à ordem sul-africana baseava-se no crescente apoio a movimentos de libertação nacional opostos ao regime do *apartheid*, o qual identificava no MPLA o principal inimigo de sua ordem regional.

### ***Elites e Política Externa Regional em Dos Santos (1979-1988)***

Com a morte de Agostinho Neto em 10 de setembro de 1979, a ascensão de José Eduardo dos Santos representou o esgotamento da opção negociada e o avanço da política regional defensiva e combativa sugerida pela linha dura do partido. Dos Santos carregava maiores vínculos pessoais com o bloco comunista. Era um engenheiro de petróleo formado na URSS, o que aumentou a sua proximidade com este país e Cuba, facilitando o incremento

---

21 Além disso, em 21 de julho de 1978, Neto afirmou que não tinha reservas em estabelecer relações diplomáticas com os EUA. Washington mantinha, contudo, a precondição da saída dos cubanos e a reconciliação interna com o seu *proxy* UNITA.

22 Em março de 1977, Neto deu apoio tácito de Angola à invasão do Zaire por milhares de katangueses à província de Katanga (agora Shaba). Os chamados Tigres do Frente Nacional de Libertação do Congo (FNLC) pegaram Mobutu desprevenido e despreparado. Entretanto, devido à grande importância de Shaba para a economia do Zaire e aos investimentos mundiais no país (o foco dos ataques, Kolwezi, era uma das cidades com maiores reservas de cobre do Zaire), uma intervenção coordenada pelo ocidente foi lançada e garantiu a proteção de Mobutu nas duas ocasiões (Leogrande 1980, 24-27).

de cooperação para enfrentar os desafios internos. Dos Santos procurou centralizar o processo decisório de política externa ao estabelecer em 1984 um Conselho de Defesa e Segurança (presidido pelo próprio presidente), que se tornou o órgão mais alto de tomada de decisão do país (Hodges 2004, 53). A instituição demonstra o incremento da centralidade de um grupo fechado e próximo ao presidente no processo de definição da política externa.

Além disso, a insegurança de Dos Santos frente a elites internas contribuiu para o seu maior alinhamento à URSS e Cuba. Dos Santos preocupava-se com a deterioração da situação interna e estava em uma posição mais fragilizada por ser jovem (37 anos) e não ter tido participação significativa na luta de independência. Havia a necessidade de criar uma base política mais sólida e estabelecer comando e liderança sobre os militares. URSS e Cuba, por seu turno, tinham agora maiores interesses em atuar no conflito angolano.<sup>23</sup> No que se refere aos conflitos armados, as pressões no norte acabaram cedendo lugar para as conflagrações no sul. O *front* norte se acomodava devido aos resultados das Guerras de Shaba<sup>24</sup> e o *front* sul se tornava definitivamente palco principal da guerra. Foi nesta época que a África do Sul expandiu o seu envolvimento no conflito angolano. Forças sul-africanas ocupavam o sul do país e declaravam apoio público à UNITA e garantiam um escudo protetor para as operações do grupo, agora ainda mais impactantes.<sup>25</sup> Pressões extrarregionais

---

23 A primeira, para fazer frente ao crescente conservadorismo da política externa norte-americana. A segunda, para fortalecer a sua posição de liderança no Movimento dos Não-Alinhados (MNA), em um momento de crise econômica internacional. A renovada aliança com URSS e Cuba provou-se fundamental para enfrentar novos desafios à estabilidade do Estado, sobretudo no sul do território.

24 Apesar de demonstrar o grau de tensão que viviam Angola e Zaire naquela época, as guerras de Shaba possibilitaram um acordo entre os dois países em meados de 1978. Zaire se comprometeu a não fornecer ajuda para UNITA, FLEC e FNLA – enquanto Angola prometia desarmar os Tigres e acentuar esforços para reabrir a ferrovia de Benguela (Leogrande 1980, 27). A promessa de Mobutu foi cumprida apenas parcialmente (mantinha-se como eixo logístico de auxílio à UNITA e apoiava grupos desestabilizadores minoritários, como o Comitê Militar de Resistência de Angola), mas o Zaire se afastava da região da África Austral, mantendo participação indireta para somente na década de 1990 retornar a participar ativamente das dinâmicas regionais.

25 Em 1979 a UNITA já estava reestruturada pela *South African Defence Force* (SADF) e buscava operar no centro-sul do país, com o objetivo de empreender grande devastação às atividades econômicas, bloqueando a ferrovia Benguela, atacando produções agrícolas e aldeias na região produtiva do planalto central, e programando operações ao norte para romper com acesso do governo à exploração de petróleo e diamantes (Malaquias 1999, 28). Suas táticas de terra arrasada, roubo, pilhagem e sabotagem de comboios médicos levaram milhões à morte e à fome. Como resposta, o MPLA tratava populações arregimentadas pela UNITA com igual crueldade, relembrando o perfil da guerra de libertação. Entre 1982-83 houve a intensificação dos ataques de UNITA e África do Sul e grande parte da província de Cunene foi tomada. Em 1983, a UNITA atacou Cangamba, na província de Moxico, com suporte aéreo sul-africano (que estava

vinham da política norte-americana do *linkage*, a qual envolveu Angola diretamente na barganha para a independência da Namíbia, colocando a presença cubana como moeda de troca para a retirada da África do Sul dos territórios meridionais. Este *constructive engagement* diplomático, que retoricamente procurava instaurar um clima de confiança e desengajamento do *apartheid*, foi complementado com o engajamento estratégico da Doutrina Reagan.

O incremento das ameaças internas e externas levaram José Eduardo dos Santos, em momento inicial, a aprofundar a aliança com a URSS. Três meses após assumir a presidência, viajou ao país com o intuito de garantir a continuidade da ajuda soviética.<sup>26</sup> O amparo militar garantiu a sustentabilidade das políticas doméstica e regional do MPLA (Brittain 1986).<sup>27</sup> Esta última mantinha a posição de transformação significativa da ordem para princípios mais distributivos. É certo que devido às dificuldades de se manter o programa de fortalecimento das capacidades estatais, Dos Santos tentou avaliar a capacidade de diálogo de P.W. Botha nas negociações que levaram ao Acordo de Lusaka de 1984.<sup>28</sup> Todavia, devido à dificuldade de concretização de uma saída regional dialogada, Angola, como resposta, procurou retomar uma luta de sobrevivência com amparo soviético e cubano. A intensidade dos conflitos armados escalou a partir de 1985, com maior envolvimento sul-africano<sup>29</sup> e do suporte norte-americano<sup>30</sup> à UNITA. Somente quando tropas angolanas im-

---

novos equipamentos). O ano terminava com as unidades sul-africanas 300 km dentro do país (Chan 1990, 57–9).

26 As viagens foram repetidas na medida em que as ameaças da UNITA cresciam (1983, 1986 e 1988). Em 1986, Dos Santos assinou tratado de amizade e cooperação com a União Soviética.

27 Entretanto, pouco apoio econômico comunista existia, uma vez que Angola, assim como Moçambique, não fazia parte do COMECON (Conselho para Assistência Econômica Mútua). Havia, conseqüentemente, necessidade de amparo de capitais ocidentais, o que aumentava a vulnerabilidade do Estado.

28 O acordo previa a retirada das forças sul-africanas de Angola, que manteria sob controle as atividades da SWAPO. A África do Sul também deveria adotar a resolução 435 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre a independência da Namíbia. Entretanto, assim como em Nkomati, a África do Sul não honrou seus compromissos; levou mais de um ano para retirar suas tropas e nunca cessou o amparo à UNITA.

29 Em 1985, na Batalha de Mavinga, o MPLA empreendeu operação militar de larga escala complementada com estratégias diplomáticas prévias de aproximação com países apoiadores da UNITA, como Marrocos, Zaire e Costa do Marfim. A África do Sul abandonou de vez a solução negociada e mobilizou suporte militar (aéreo, inclusive) às forças da UNITA, salvando o grupo do avanço das FAPLA e marcando o recomeço das intervenções militares diretas da África do Sul (Chan 1990, 57–9).

30 Em 1986, os EUA provinham abertamente US\$ 25 milhões para Savimbi (Bauer and Taylor 2005, 149). Reagan proveio armas sofisticadas às forças da UNITA, como mísseis antiaéreos *Stinger* (um dos maiores desejos de Savimbi manifestado em viagem à Washington realizada em janeiro de 1986). Os custos das guerras de baixa intensidade eram reduzidos apenas para o

putaram grande derrota às forças sul-africanas no sul de Angola é que houve maiores condições para a solução negociada. Isso ocorreria nas batalhas de 1987/1988, sobretudo em Cuito Cuanavale. Negociações mais contundentes começaram em maio de 1988, quando EUA e URSS “*were increasingly in accord on the need for settlements of ‘regional conflicts’*” (Minter 1994, 49).

O acordo tripartite era visto por Angola e África do Sul como benéfico. A África do Sul pôde ver a saída dos 50 mil cubanos e cedeu à inevitável independência da Namíbia. Angola conseguiu se ver livre da ameaça sul-africana na fronteira sul e não precisou se comprometer naquele momento com um acordo envolvendo a UNITA, agora fragilizada com a retirada do seu principal apoiador. Os EUA, por outro lado, viam como vitoriosa a diplomacia do *constructive engagement*, a despeito da destruição que ela e sua contraparte (Doutrina Reagan) trouxeram para a região. Com a perspectiva do retrocesso sul-africano e da transformação da ordem regional, a política regional angolana reduziu-se temporariamente em ambições de mudança e ímpeto de ação.

Em suma, e no período de Neto (1975-79), a instável liderança política do MPLA buscava ser compensada com uma política de fortalecimento de capacidades estatais e políticas distributivas que se reproduziam em um projeto regional desenvolvimentista. As crescentes pressões internas e externas eram respondidas com alto ímpeto de ação regional para a mudança. Com a ascensão de Dos Santos (1979-88), o incremento relativo das capacidades coercitivas e o maior apoio externo garantiu a capacidade de reação às grandes pressões externas mediante uma política ainda mais impetuosa de apoio à SWAPO e ANC e reação militar contra a invasão sul-africana. Já, no momento de transição em 1988, a diminuição das pressões externas com a retração da África do Sul permitiu a redução do ímpeto de ação e a flexibilização do projeto regional (aceitação do *linkage* e maior diálogo com ocidente).

## ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1989-2010)

Na África Austral, a transição da ordem global no pós-Guerra Fria e do regime do *apartheid* na África do Sul contribuíram para a emergência de uma ordem regional de cunho prioritariamente liberal, que serviu para a continuidade da centralidade sul-africana. A defesa dos direitos humanos e a aceitação da ingerência externa passaram a coexistir de forma instável com o princípio do respeito à soberania negativa (jurídica) dos Estados. A liberalização eco-

---

Pentágono, pois deixaram para os países do terceiro mundo uma marca devastadora em vidas humanas e impactos negativos no desenvolvimento, dada sua estratégia contrarrevolucionária (Birmingham 1992, 84; Klare 1985 on-line).

nômica representada pela implantação de programas de ajuste estrutural foi adotada, mesmo nos antigos regimes socialistas ou marxista-leninistas, e as instituições de integração regional abraçaram os seus fundamentos. O princípio da “boa” governança e programas de desenvolvimento de cunho assistencialista, e muitas vezes descolados de alternativas de emprego e renda para a população, foram adquirindo prioridade. A segurança humana passou de uma discussão retórica para a justificativa de reforma de forças de segurança nacionais e como alicerce para a gestão da segurança regional. Com ímpeto variado, Angola manteve-se ainda posicionada pela mudança dos fundamentos do *status quo*, procurando a construção de uma ordem de defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica), que priorizasse a garantia de direitos sociais e que sustentasse uma perspectiva coletiva de segurança (regional ou nacional). Sua postura frente à ordem regional pode ser compreendida pelo estudo do processo de construção do Estado e dos interesses e segurança das EDPEs.

## Construção do Estado em Angola (1989-2010)

O final da Guerra Fria trazia consigo grandes desafios para Angola. Assim como a África do Sul, o país perderia gradualmente a sua relevância estratégica na competição sistêmica global. Seus principais aliados experimentavam fragmentação estatal (URSS e países do leste europeu) ou isolamento (Cuba). Por outro lado, o desafio foi acompanhado com a distensão da ordem regional e a abertura de espaços de ação para o país. Com a transição na África do Sul e a garantia de uma ordem regional menos ofensiva aos interesses do MPLA, o governo poderia focar suas energias na solução do conflito interno. Além disso, a defesa mais ativa de uma ordem liberal global pela única superpotência restante (EUA) reduziria os ganhos em arcar com os custos econômicos e políticos da empreitada violenta de Jonas Savimbi. Posteriormente, a abundância de recursos naturais estratégicos e a relevância de sua posição no Atlântico Sul, faria com que Angola viesse a recuperar seu papel estratégico global para potências tradicionais (EUA) e emergentes (China, Brasil e Rússia).

Internamente, os desafios eram mais relevantes dada a destruição econômica, social e humana gerada por décadas de guerra e a continuidade de conflagrações em diferentes frentes. A escala do problema continuava a drenar recursos que poderiam ser destinados a políticas de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, Angola estabeleceu quatro grandes transições, *“from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system*

*of governance to pluralist democracy; and from a command economy to one based on the laws of the market*" (Hodges 2004, 199). Desafio ainda maior era enfrentar essas transições de maneira simultânea (Bauer and Taylor 2005, 141). O primeiro movimento foi iniciado em dezembro de 1990, quando o Congresso do partido renunciou formalmente ao marxismo-leninismo e consolidou, em maio de 1991, uma reforma constitucional que promulgou um Estado democrático e multipartidário. A reforma abriu caminho para uma legislação eleitoral que amparou as eleições de setembro de 1992. No mesmo mês, uma nova revisão constitucional foi aprovada, estabelecendo mecanismos de descentralização governamental. Concomitantemente, o nome do país foi alterado para República de Angola. Além disso, os desafios redundaram em crescentes esforços de fortalecimento da capacidade estatal, o que habilitou o país para estabilizar-se internamente e possibilitou políticas mais ousadas em nível regional e continental.

### ***Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade***

Angola foi o último Estado do núcleo de interações da África Austral a estabilizar a sua guerra civil. A extensão e profundidade de seu conflito armado lograram ao país grande diferencial em capacidades, mas também desafios consideráveis. No tocante à coerção, com o Acordo Tripartite e a consequente saída das tropas cubanas, Angola tornou-se cada vez mais solitária no combate às (agora predominantes) ameaças securitárias internas. Essa realidade foi enfrentada mediante grandes investimentos na modernização das Forças Armadas Angolanas (nome adotado após 1992). A despeito do passado de cooperação com a maioria dos países da região, ameaças dos grupos guerrilheiros internos operando em solo nacional e estrangeiro (em geral, apoiados por regimes rivais), durante todo o período, legitimaram crescentes gastos em defesa e a adoção de forças armadas robustas e de um perfil de equipamento que engloba capacidades para guerra regular.<sup>31</sup> Durante a guerra contra a UNITA, Angola desenvolveu uma das Forças Armadas mais poderosas do continente (Jane's 2009, 5), que, até 2002, estavam estabelecidas no território de três dos seus quatro vizinhos (RDC, Congo e Namíbia), com lutas ocasionais na fronteira da Zâmbia. Após 1999, o aumento dos preços do petróleo possibilitou um processo de relativa modernização das FAA, sobretudo do exército e da aeronáutica, em um período que também abarcou a fase final

---

31 A reforma das forças armadas e constabulares foi iniciada na década de 90 com a primeira integração dos insurgentes da UNITA nas instituições nacionais e o posterior enxugamento das forças e redução dos gastos militares. A reforma fracassou com a retomada da luta por parte da UNITA em 1998.

da luta contra a UNITA. Desde o início dos esforços de contrapor a retomada das ações da UNITA, houve a compra de novos equipamentos<sup>32</sup> e novos programas de treinamento<sup>33</sup> e modernização doutrinária<sup>34</sup>. Após 2002, a nova Reforma do Setor de Segurança (RSS) angolana incluiu a integração de uma pequena parte das forças rebeldes e foi realizada quase sem suporte externo<sup>35</sup>, além de basear atualmente no esforço mais concreto de estruturação de um exército nacional.<sup>36</sup> Como resultado parcial desse processo de fortalecimento, Angola se habilita ao posto de potência regional (Castellano da Silva 2012).

Na esfera do capital, a disponibilidade de recursos naturais gerou grandes oportunidades e desafios para o fortalecimento do Estado. A disponibilidade de petróleo financiou o processo de reforma das Forças Armadas Angolanas (FAA) e possibilitou a autonomia do Estado na definição da estratégia adotada no conflito. Ademais, após 2002 a economia angolana foi diretamente favorecida pelo final da guerra civil e pelo aumento dos preços

---

32 Entre 1998 e 2000 foram comprados dos estoques do Pacto de Varsóvia 320 MBTs (*Main Battle Tanks*), 160 AIFVs (*Armoured Infantry Fighting Vehicles*), mais de 100 peças de artilharia, 46 multi-lançadores de foguetes, alguns aviões de ataque Sukhoi Su-22 Fitter (reforçando o estoque já existente desses aviões) e alguns helicópteros de ataque Mi-24 Hind. Avanços qualitativos também foram obtidos com a aquisição de algumas unidades de equipamentos mais modernos, como o caça Sukhoi Su-27 Flanker (Jane's 2009).

33 Houve o treinamento das FAA por parte de Portugal na década de 1990 e, principalmente, por empresas militares privadas sul-africanas e norte-americanas desde 1993. Pode-se citar ainda um acordo militar de treinamento firmado em 2000 com a Rússia, englobando o apoio técnico para a operação de equipamentos recém comprados de países da ex-URSS.

34 Se até a década de 1990 a doutrina militar angolana misturava aspectos do pensamento militar português às escolas soviética, cubana e do Pacto de Varsóvia, em meados da década de 1990 a retomada da guerra por parte da UNITA provocou uma sutil alteração neste perfil. A assessoria externa da *Executive Outcomes* possibilitou um refinamento do estilo da era soviética, mediante a criação de novos Grupos Operacionais de Manobra, de característica reduzida. Trata-se de batalhões de formação de tipo reduzido e com capacidade convencional, mas muito mais rápidos e flexíveis. Esta realidade fez com que os insurgentes fossem derrotados como uma ameaça convencional em 2000, modificando o seu perfil de combate para a tática de guerrilha. Assim, ressalta-se que apesar de a formação ter se especializado no perfil de mobilidade, a estratégia convencional permaneceu presente nas FAA e visível no tamanho do exército e no perfil das últimas aquisições (MBTs).

35 O programa de desmobilização buscava reintegrar à sociedade aproximadamente 100 mil homens da UNITA. Destes, apenas 5 mil seriam admitidos nas forças armadas e na polícia nacional. Nos maiores escalões, 30 generais da UNITA foram incorporados às FAA e três brigades da UNITA foram estabelecidos na Polícia Nacional de Angola (PNA).

36 Isso, mediante as atuais prioridades de (i) aumentar o profissionalismo das forças armadas, principalmente do exército; (ii) elevar a prontidão de combate dos soldados; (iii) incrementar a organização, o controle e o registro do pessoal e dos equipamentos; (iv) aumentar a imposição de disciplina; e (v) melhorar as condições de vida dos soldados e incrementar as taxas de alfabetismo entre os militares (Jane's 2009, 71).

do petróleo com a proximidade da Guerra do Iraque. Os diamantes também trazem certo conforto para a economia angolana, principalmente após a aprovação do esquema de certificação de origem desse minério com o Processo de Kimberley de 2003 (introduzido pela resolução 55/56/2003 da AGNU). Todavia, a disponibilidade de recursos naturais gerou igualmente ao menos três grandes desafios ao fortalecimento do Estado, a saber: (i) colaborou diretamente para a continuidade quase indeterminada dos conflitos armados<sup>37</sup>; (ii) a disponibilidade de recursos “fáceis” atrasou o processo de diversificação da economia e o incremento da acumulação de capital<sup>38</sup>; e (iii) contribuiu, como consequência, para o distanciamento do Estado em relação à sociedade.<sup>39</sup> A dependência econômica dos recursos naturais e a destruição de outros setores econômicos (pesca, produção de café e indústria) com a guerra denotam a demanda de desenvolvimento de outros setores da economia nacional.

Na esfera da legitimidade, as dificuldades derivadas da guerra civil (destruição e escoamento de recursos), aliadas à escassez de recursos humanos, levaram a grandes problemas burocráticos. Embora houvesse investimentos significativos na capacidade coercitiva e aumento no rendimento de recursos naturais, o Estado teve dificuldades em expandir a sua presença pelo território e desempenhar tarefas básicas. Na década de 1990, a falta de renumeração fazia com que a burocracia operasse muitas vezes de forma voluntária ou extorquindo populações. O provimento de serviços públicos como saúde, educação, transporte e comunicação foi igualmente prejudicado com os anos de guerra e o processo de liberalização econômica.<sup>40</sup> Por outro

---

37 O petróleo financiou a ação do governo central enquanto os diamantes (principalmente os aluviais, de acesso facilitado) deram fôlego para a continuidade das operações de Savimbi por quase três décadas, gerando entre 1992 e 2000 cerca de US\$4 bilhões em receitas (Billon 2001, 69).

38 A vitória na guerra não implicou o estabelecimento de diversificação econômica e o desenvolvimento interno, mas garantiu a continuidade de uma economia de enclave baseada em recursos naturais em que o setor do petróleo corresponde a quase 60% do PIB.

39 Os recursos naturais angariaram ao Estado capacidade de ação sem prestação de contas à sociedade, na medida em que possuía capacidade “autônoma” e indeterminada de financiamento. Há inclusive poucos limites para a corrupção, haja vista que se estima que bilhões de dólares anuais derivados da economia do petróleo não sejam contabilizados (GlobalWitness 2002).

40 O fim do conflito armado não elidiu as dificuldades de habitação de regiões anteriormente conflagradas, já que quase quatro milhões de angolanos foram deslocados internamente (2,6 milhões somente após 1998). A proliferação de minas terrestres afeta a vida de milhões de indivíduos e prejudica o cultivo de terras. Alguns estudos colocam Angola nas piores posições mundiais em número de amputados. A situação da saúde pública, da educação e do acesso a serviços básicos é temerária. O nível de emprego é ainda insuficiente, sendo que o setor informal corresponde a quase 60% da economia (Bauer and Taylor 2005, 141, 147). Na esfera da justiça, a Suprema Corte prevista constitucionalmente foi estabelecida somente em 2008. As dificuldades afetam inclusive a justiça comum, que sofre de falta de quadros e baixa remuneração.

lado, direitos políticos foram ampliados desde o Acordo de Bicesse de maio de 1991, possibilitando o estabelecimento de reformas constitucionais e de eleições multipartidárias, porém apenas parcialmente respeitadas.<sup>41</sup> Após a guerra civil, com a necessidade de acomodação das forças políticas, uma nova eleição legislativa para a Assembleia Nacional (parlamento unicameral) somente ocorreu em setembro de 2008.<sup>42</sup> Não obstante, a identidade nacional tem sido aos poucos reconstruída. A unidade é amparada pelo papel das políticas de construção de um Exército nacional integrado e educado na língua oficial e nas tradições cívicas.

### ***As Relações Estado-Sociedade***

Ainda que reformas constitucionais e políticas tenham sido implementadas desde o início da década de 1990, o MPLA continua possuindo dominância absoluta no parlamento e centraliza grande parte das decisões políticas no presidente. Segundo Birmingham (2002, 177), *“from being a single party state with a disaffected opposition thinly scattered in the provinces and abroad, Angola became a presidential state in which power emanated from the palace”*. Além de apontar postos nos ministérios, o presidente assegurou a prerrogativa de apontar os governadores das 18 províncias do país, controlando o Executivo nacional e garantindo a dominância do MPLA.

O principal dilema da relação Estado-sociedade baseou-se na continuidade da insurgência armada da UNITA. Após o fracasso do Acordo de Lusaka em pacificar Savimbi, a guerra foi retomada em 1998.<sup>43</sup> Se a UNITA já havia sido derrotada em termos convencionais, em 2000, a adoção de táticas de guerrilha pelo grupo insurgente trouxe um impasse ao conflito, que só foi rompido em fevereiro de 2002, com a morte de Jonas Savimbi em combate

---

41 O período entre 1991 e 1992 era de grande euforia, o que pode ser observado pelo número de eleitores (91% do eleitorado) que participou das eleições legislativas de setembro de 1992. Entretanto, os resultados da eleição presidencial (40% para Savimbi e 49% para Dos Santos) não foi satisfatória ao líder da UNITA, que abandonou o segundo turno e retornou à luta armada.

42 O MPLA obteve 191 de 120 assentos (81,64% dos votos), enquanto a UNITA (agora reconhecida sob a liderança de Isaias Samakuva) foi o segundo partido mais votado, garantindo apenas 16 assentos (10,39% dos votos) (EISA 2009). As eleições presidenciais agendadas para 2009 foram adiadas devido à reforma constitucional de 2010 e a mudança das regras para a eleição do presidente. A nova Constituição estabeleceu que o presidente torna-se automaticamente o líder do partido com maior bancada na Assembleia Nacional (AGO 2010, art. 109) (1).

43 Após a assinatura do Acordo de Lusaka, a UNITA se dividiu em duas facções, a UNITA de Jonas Savimbi e a UNITA-Renovada de Eugénio Manuvakola (ex-secretário geral da UNITA). O último grupo assumiu as cadeiras da UNITA no parlamento e tornou-se o principal partido de oposição. Em dezembro de 1998, a UNITA de Savimbi retomou a luta armada.

e com a vitória militar das FAA. Consequentemente, o cessar-fogo formal foi estabelecido em Luena (4 de abril de 2002) e sucedido pela desmobilização da UNITA. Outra ameaça de segurança superada foi a presente no enclave de Cabinda (FLEC), desmobilizada em 2006. Por fim, o crime organizado é outro problema de segurança interna em Angola e envolve o tráfico de diamantes, de narcóticos e de armas leves. As principais redes foram estabelecidas durante o conflito contra a UNITA e as guerras nos Congos e continuam presentes nos dias atuais (Jane's 2009, 16). A mobilização da sociedade civil é frágil, dada a preocupação fundamental com os meios de sobrevivência. Todavia, após a década de 1990 restrições a ONGs foram abolidas e grupos religiosos e instituições liberais se constituíram com plataforma de oposição ao governo. Como resposta aos sinais de novas pressões o governo apoia o surgimento de organizações, como a Fundação Eduardo dos Santos (FESA), que lhe servem como ponto de suporte. O incremento das capacidades estatais a partir de meados da década de 1990 e a grande oscilação das pressões à elite governante no período (altas pressões iniciais, seguidas pela distensão das ameaças) podem auxiliar a explicar as decisões das EPDE por mudanças na política externa regional.

## Elites e Política Externa Regional em Angola (1989-2010)

Após o desgaste de décadas de guerras interna e externa, os anos 1990 presenciaram a redução do poder do MPLA como instituição definidora de política externa. Concomitantemente à dissolução da estrutura marxista-leninista do Estado e a perda relativa de espaço pelo partido, o presidente acabou adquirindo papel crescente, quase exclusivo na definição de política externa. O palácio Futungo de Belas recebia, contudo, *inputs* de atores relevantes. Enquanto o Ministério de Relações Exteriores enfrentava grandes dificuldades, com uma burocracia mal treinada e pouco efetiva, os militares acabaram angariando grande respeitabilidade na política externa. Trata-se de uma instituição nacional com grande capacidade e competência burocrática, adquiridas ao longo dos anos de investimento nas décadas de 1980 e 1990 (média de 25% do orçamento). Sua credibilidade em negociações regionais levou a soldados-diplomatas adquirirem posições de embaixadores em locais importantes como Nova Iorque (Gal. Antonio Fanca “Nдалu”, ex-comandante do Estado Maior) e África do Sul (Gal. Alexandre Rodrigues Kito, ex-ministro do interior) (Malaquias 2002, 14).

A preponderância de Dos Santos e a participação ativa dos militares conferiram à política externa a prioridade crescente da segurança estatal, competindo com a valorização da segurança regional. A reduzida competição

entre elites fez das ações armadas de UNITA e da FLEC a principal preocupação do Estado durante todo o período. O foco era extrapolar as fronteiras nacionais e procurar atacar as fontes de amparo desses grupos armados. Após a derrota dos grupos rebeldes, as elites políticas parecem voltar-se para a resolução de problemas internos ligados à reconstrução das capacidades do Estado e o desenvolvimento econômico. Sua política regional, como consequência foi derivada deste objetivo maior: engajar-se no sistema de forma a garantir estabilidade interna.

Portanto, a política regional angolana do período pós-Guerra Fria tem se focado em situações que se vinculam diretamente aos problemas internos do país, relacionados à construção do Estado. A sua participação nas guerras da RDC e do Congo-Brazzaville (relacionada à ampliação das fronteiras regionais), e a aliança com a Namíbia e a penetração no território da Zâmbia (para suprimir forças da UNITA) são indicadores que parecem sustentar esta percepção (Khadiagala 2001, 147). Além disso, a parceria com a China e os EUA tem espelhado essa postura de utilizar a diplomacia de forma pragmática como facilitador do processo de construção do Estado, atualmente baseado no crescimento econômico centrado no alto fluxo de comércio de *commodities* e em investimentos em infraestrutura. Tal posição converge com a ideia de que há a necessidade de “*a form of Marshal Plan for the reconstruction of the country, which, in many respects, must involve the participation of the international community*” (Dos Anjos 2008, 10).

Sendo “a desconfiança uma característica marcante nas relações entre indivíduos e instituições” (José 2011, 103), as ações angolanas no sistema regional objetivam, prioritariamente, a própria estabilidade e sobrevivência. Houve o reconhecimento da clara “*connection between domestic security, regime survival, and regional and international politics*” (Malaquias 2011, 5–6). Não obstante, Angola logrou em todo o período grande vitória em sua política externa e a transformação relativa do sistema regional para a sua própria segurança, de um ambiente cercado por inimigos à uma região relativamente estável para concretização de seus interesses.

### ***Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, período de transição (1989-2002)***

Com a liberalização do regime e a transição ideológica do MPLA, o presidente José Eduardo dos Santos assumiu papel central na formulação e execução da política externa. Além disso, o exército se tornou “*an executor of the government’s foreign policy, particularly when it involves the use of force at the regional level*” (Malaquias 2002, 17). Não obstante, o MPLA, embora tenha

reduzido o seu papel relativo na formulação da política externa, atuou como importante articulador da recuperação da imagem internacional de Angola.<sup>44</sup>

Os principais desafios à segurança da EDPE estiveram relacionados às pressões internas da guerra civil. Primeiramente, importa ressaltar que a transição do conflito *proxy* para um conflito interno foi gradual e limitada, dada a continuidade da participação e apoio externo de lado a lado. Entretanto, gradualmente o foco do conflito foi transferido para as dinâmicas domésticas. Em 1989, Dos Santos sinalizava renovada disposição em iniciar o *second track* de negociações do conflito em Angola, ou seja, a fase de resolução do conflito doméstico. A redução de pressões regionais, combinada com maior engajamento extrarregional (EUA, URSS e Portugal) e desafios domésticos agudos (crise econômica) abriu o caminho para o maior comprometimento com um acordo equilibrado, firmado em Bicesse em abril de 1991<sup>45</sup> (Malaquias 1999, 33–36). Todavia, o Acordo de Bicesse confirmou apenas a tendência do fim do estágio *proxy* da guerra de Angola e não a acomodação do conflito interno.<sup>46</sup> Já com o Protocolo de Lusaka (novembro de 1994), a comunidade internacional assumiu maior participação no processo e arranjos de *power-sharing* foram adotados (Stedman, Rotchild, and Cousens 2002)<sup>47</sup>. Todavia, a guerra civil foi restaurada quatro anos depois, graças a renovada capacidade de financiamento da UNITA mediante o tráfico de diamantes. Savimbi estava obstinado a assumir o poder e não vislumbrava solução possível senão a vitória militar.

Como resposta, a política externa regional de Angola no período ad-

---

44 O secretário-geral do MPLA, João Lourenço, assumiu função pró-ativa na política externa e procurou incrementar o prestígio do partido. Visitou diversos países na década de 1990 (EUA, China, Portugal, França, África do Sul, Israel) para reafirmar relações e garantir credibilidade para o processo de paz angolano.

45 Em 25 de abril de 1990 o governo de Dos Santos anunciou que entraria em negociações diretas com a UNITA, mediadas por Portugal. EUA e URSS anunciaram para Savimbi e ao ministro de relações exteriores de Angola, Pedro de Castro Van Dunem, que não proveriam mais apoio militar e financeiro aos seus aliados se a guerra continuasse. Finalmente, em 31 de maio de 1991 o Acordo de Bicesse foi assinado. O acordo previa a transição democrática no país e o fim do apoio externo militar das partes em conflito (Bekoe 2008).

46 As eleições supervisionadas internacionalmente ocorreram em 1992, mas o seu resultado não foi reconhecido pela UNITA, fato que trouxe o retorno do conflito ao país em apenas 18 meses após a assinatura do acordo. Savimbi reuniu seus generais que estavam integrando-se ao novo exército e os enviou novamente à guerra, controlando três quartos do interior do país (Bauer and Taylor 2005, 150). Entretanto, pressões externas levaram Savimbi de volta à mesa de negociações em 1993 e em 1994 um novo acordo foi assinado, mediado pela ONU.

47 A UNITA desarmaria seus combatentes, que em seguida seriam anexados ao exército nacional e se comprometeria em devolver suas áreas de administração ao governo central (Hodges 2001, 61). O MPLA ofereceria cargos no governo e no exército nacional, com o objetivo de criar um Governo de Unidade e Conciliação Nacional (GURN), além de conceder a posição de vice-presidente para Savimbi. O cessar-fogo seria observado por 7.500 tropas da ONU.

quiriu caráter militante contra a UNITA e o estabelecimento de um princípio prioritário de segurança coletiva na região, ao menos nas fronteiras do norte. Ações diplomáticas ativas visavam abalar a credibilidade de Savimbi.<sup>48</sup> As ações regionais de Angola continuavam estabelecendo uma relação direta entre ordem regional e estabilidade doméstica e com a crescente acomodação das fronteiras do sul, a atuação impetuosa de Angola tomou contornos nas fronteiras regionais do norte. Empreendeu ações militares em 1997, para derrubar o regime de Mobutu no Zaire e Pascal Lissouba no Congo-Brazzaville (ambos apoiadores da UNITA); e, em 1998, para defender o regime de Laurent Kabila na RDC. Na Primeira Guerra do Congo, Angola tinha interesses muito particulares para se engajar. Tratava-se de capturar Joseph Savimbi, desmobilizar o exército secreto da UNITA, que voltou à guerra após as conciliações de 1994 e 1995 (acreditava-se que 15 mil homens estavam em operação no Zaire), e quebrar suas redes comerciais de diamantes. Angola teve grande protagonismo, cedendo apoio logístico e assistência na captura de Kinshasa.<sup>49</sup> Na Segunda Guerra do Congo, as ações angolanas reproduziram o princípio da segurança regional e a defesa da soberania jurídica e empírica de países aliados. Angola possuía interesses genuinamente securitários para engajar-se no conflito<sup>50</sup> embora o engajamento tenha sido lucrativo.<sup>51</sup> Apesar

---

48 João Lourenço, por exemplo, realizou encontros com o presidente Mbeki em janeiro de 2000 para apresentar a insatisfação de Angola com operações desestabilizadoras perpetradas no país por sul-africanos. O Fowler Report sugeriu ainda que a UNITA continuava a obter armas da África do Sul, acusando uma delegação da UNITA de viajar ao país em agosto de 1999 e obter uma bateria antiaérea de 35mm (UN 2000, para. 30). Além disso, Angola declarou boicote ao 36º encontro da OUA em Togo, devido ao apoio deste país à UNITA (Malaquias 2002, 17).

49 Angola decidiu entrar na guerra em dezembro de 1996 e enviou observadores à região de Bukavu (leste do Zaire). Em janeiro e fevereiro de 1997 diversos cargueiros angolanos produzidos na Rússia levavam soldados e armas de Luanda a Kigali (Malaquias 2002, 23; McKinley 1997). Em fevereiro de 1997, chegaram a Goma e Bukavu 2.000 a 3.000 tropas dos Tigres de Katanga, vindos de Angola e passando por Ruanda. Houve ainda, em abril de 1997, um reforço das tropas de Angola. Nesse mês foi travada a última grande batalha da guerra (Batalha de Kenge), quando forças combinadas zairianas (inclusive elementos da *Division Spéciale Présidentielle* de Mobutu) e da UNITA foram derrotadas. A importância da intervenção de Angola foi tamanha que, se, em quatro meses de guerra, Kabila só foi capaz de obter 1/20 do Zaire, com Angola o resto do país foi conquistado em três meses (Turner 2002, 83).

50 Primeiramente, tinha-se um débito com os katangueses que haviam lutado na Primeira Guerra do Congo em apoio ao MPLA. Em segundo lugar, Angola percebia a necessidade de travar uma nova guerra particular com a UNITA, que se aproximava de Uganda e Ruanda – com viagens do vice-presidente da organização a Kigali e de Savimbi a Uganda. Dessa forma, Angola tinha todos os interesses em evitar que a RDC se tornasse novamente um recanto de linhas de suprimento (diamantes) para a UNITA. Em terceiro lugar, Angola queria proteger seu próprio território (principalmente a região de Cabinda, rica em petróleo e desconectada do território angolano) – haja vista que Uganda e Ruanda enviaram tropas a Bas-Congo, no jardim angolano.

51 Acordos entre o governo de Laurent Kabila e o de José Eduardo dos Santos permitiram o

do reduzido número e pobre estado de manutenção das forças empregadas no Congo (2,5 a 5 mil homens), seu poder aéreo foi uma vantagem decisiva na guerra e garantia da defesa de Kinshasa (Reyntjens 2009, 199; ICG 2000, 4; Turner 2002). A ação impetuosa de Angola em defesa de uma ordem regional que aprofundasse a sua segurança interna estava, contudo com os dias contados. A concentração dos esforços para a solução militar do conflito interno e a acomodação das ameaças percebidas na região, reduziriam seu ímpeto de ação no período seguinte.

### ***Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, pós-Guerra Civil (2002-2010)***

Com a resolução de quase trinta anos de guerra civil e regional, Angola emergiu como a principal vencedora do conflito, tendo derrotado seus principais rivais na região. Esse resultado, como demonstrado acima, foi acompanhado por uma reestruturação quantitativa e qualitativa das FAA que posicionou o Estado, em termos de capacidades militares, como uma potência regional emergente na África Austral. Por outro lado, as instituições políticas angolanas continuam arcaicas e sua estrutura econômica continua sendo baseada amplamente na exportação de recursos naturais. Ademais, as características da política externa de Angola não parecem indicar um interesse do país em assumir um papel de liderança no sistema regional ou em efetivar mudanças radicais na ordem sistêmica. De fato, a excessiva ênfase dada por Luanda à manutenção da segurança interna e pressões externas reduzidas resultam em uma política externa de ímpeto declinante. Cada vez mais, Angola apenas interfere na política regional caso sua estabilidade interna esteja em jogo. Como as pressões preexistentes tenderam ao declínio a sua atuação tem seguido cada vez mais esse caminho.

Em termos formais, os objetivos da política externa angolana são amplos e priorizam, entre outros temas, “[...] **o reforço da identidade africana e o fortalecimento da ação dos Estados africanos** em favor da potenciação do património [sic] cultural dos povos africanos”. Ademais, o país visa à “[...] participação, no quadro das **organizações regionais** ou internacionais, em **forças de manutenção da paz** e em sistemas de cooperação militar e de **segurança colectiva [sic]**” (AGO 2010, Art. 3, grifo meu). Alguns autores inclusive sa-

---

estabelecimento de uma joint venture entre Sonangol (60%) e COMIEX (40%) para o fornecimento de gasolina à RDC e a exploração conjunta futura de petróleo na costa dos dois países. Além disso, o governo angolano “demandou compensações, na forma de concessão de diamantes, para despesas militares incorridas ao auxiliar o governo congolês” (Nest 2006, 51, tradução minha).

lientam o papel proativo da diplomacia angolana na solução de problemas regionais. Isso consolida uma “*imagem do país como parceiro para a estabilidade e segurança*” (José 2011, 114,122). Contribuiu para esta posição de prestígio, a diplomacia presidencial de José Eduardo dos Santos. O presidente possui “*reconhecida liderança no continente, que tem servido para ampliar a credibilidade política do País e respaldar a confiança nas diretrizes e compromissos adotados pelo governo*” (José 2011, 151).

Todavia, os objetivos declarados continuam limitados, na prática, pelos interesses prioritários do governo do MPLA-PT com a manutenção da segurança interna do país e pelas reduzidas pressões externas para ação. Após 2002, a última pressão militarizada ao Estado e à elite política era a existente no enclave de Cabinda<sup>52</sup> e o reposicionamento de capacidades militares e de inteligência autorizou ofensivas militares que resultaram na derrota da maior parte das forças da FLEC.<sup>53</sup> Em que pese o fim dos conflitos internos, Angola fundamenta sua posição frente ao eixo securitário da ordem regional na segurança nacional.<sup>54</sup> Exceção a esse perfil isolacionista pode ser percebida em situações recentes em RDC<sup>55</sup> (além de Costa do Marfim e Guiné-Bissau)<sup>56</sup> em

---

52 Cumpre lembrar e reiterar que o controle do histórico conflito na região já havia sido obtido com as intervenções angolanas na RDC (1997 e 1998) e no Congo-Brazzaville (1997). Todavia, o separatismo retornou à agenda de segurança quando forças das FLEC pressionaram o governo de Portugal para facilitar a independência do enclave, mediante o sequestro de cidadãos portugueses. Como resposta, o MPLA, mesmo ressaltando que não cederia a independência do enclave, acenou disposição para negociar. Esta posição mais flexível foi abandonada em 2002, quando a desmobilização de tropas nos Congos e a vitória frente a UNITA possibilitaram o deslocamento de tropas para a supressão militar do separatismo.

53 No início de 2004 os rebeldes estavam praticamente derrotados, haja vista que bases militares e líderes da guerrilha foram capturados. A situação desencadeou tratativas de paz, a criação de um Fórum Cabindês para o Diálogo (FCD), a anistia de todos os insurgentes e a desmilitarização do movimento. O acordo de paz foi estabelecido em agosto de 2006, com a diretiva de que o enclave se mantivesse como parte de Angola, admitindo-se um status especial.

54 Este conceito decorre da experiência histórica com a guerra civil, quando a maior ameaça para o Estado situava-se dentro de suas fronteiras. Na adoção do conceito procura-se evitar a formação de novas forças reivindicadoras de poder e consolidar o processo de construção do Estado.

55 Angola declarou, em agosto de 2006, de que 30 mil tropas estavam preparadas na província angolana de Cabinda para serem utilizadas contra qualquer nova invasão ruandesa ao Congo (STRATFOR 2006). Isso ocorreu mesmo quando as ameaças da UNITA já haviam sido desmobilizadas.

56 O posicionamento enfático do governo angolano na crise eleitoral da Costa do Marfim em 2011 – a favor da estabilidade do governo Laurent Gbagbo e de uma solução dada pelos próprios países africanos com perfil pacífico e negociado – demonstrou interesses mais ambiciosos de Angola na política continental. Além disso, em março de 2011, Angola passou a comandar a missão de reforma das forças armadas de Guiné-Bissau (MISSANG), como parte de uma política, anunciada em 2009, que busca a criação de mecanismos que incrementem a segurança

que o país buscou reafirmar uma posição alinhada à segurança regional. Entretanto, embora possam sinalizar uma eventual inflexão na política externa angolana, tais comprometimentos são ainda muito tímidos e não se consolidaram em qualquer dos casos.<sup>57</sup> Como exemplo dessa postura hesitante, o presidente Dos Santos, ao elencar os princípios estruturantes da política externa angolana, em discurso no ano de 2011, menciona a integração regional apenas no décimo ponto e de forma muito genérica, sem explicitar a África Austral ou o continente africano (dos Santos 2011). Essa postura pode ser inclusive explicada pelas dificuldades ainda presentes para que Angola consiga projetar poder e angariar reconhecimento como líder regional.

Contudo, o relativo isolamento angolano prejudica a sua própria inserção internacional, já que “o aumento da capacidade de influência de Angola não pode ser alcançado por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência em recursos” (José 2011, 123). Por outro lado, essa postura também elide a possibilidade, em curto prazo, de que sua ascensão à potência regional resulte em uma guerra hegemônica em busca de uma revisão da ordem regional (Castellano da Silva and Brancher 2015).<sup>58</sup>

Em síntese, a instabilidade das capacidades estatais do início da década de 1990 e a retomada da luta armada pela UNITA foram respondidas com investimentos nas capacidades estatais coercitivas, em um ambiente de maior legitimidade do MPLA devido à relativa democratização política. A elite do MPLA, agora destituída do projeto marxista-leninista, continuava buscando a transformação da ordem regional, exceto pelo crescente alinhamento à ordem

---

regional na zona sob escopo do Conselho do Golfo da Guiné (José 2011, 205,254).

57 No caso da Costa do Marfim, o posicionamento angolano não logrou uma política articulada com demais países que compartilhavam sua posição em defesa do presidente Laurent Gbagbo, o que sinalizou limites ao reconhecimento da liderança angolana na política continental. Além disso, na situação da Guiné-Bissau, pressões internas e externas levaram o governo angolano ao encerramento de suas operações em 10 de abril de 2012, abrindo caminho para a concretização do golpe militar de 12 de abril (UN 2012). Posteriormente, na RDC, Angola se veria relativamente deslocada das articulações diplomáticas que estabeleceram uma nova brigada de intervenção (FIB) da ONU no Congo em 2013, força integrada por África do Sul, Tanzânia e Malawi, cujo mandato apresenta caráter ofensivo inédito.

58 Enquanto os esforços de reconstrução nacional estiverem amparados no alto crescimento econômico, Angola estará relativamente satisfeita com os limites da cooperação econômico-comercial da região e com as alternativas atuais de resolução de conflitos. Ressalta-se que Angola tem recorrentemente adiado a sua adesão à Zona de Livre-Comércio da Southern African Development Community (SADC) (VerAngola 2014), mas não apresenta alternativa a este projeto (atualmente centrado na economia sul-africana). Tais pontos complementam-se com o incremento das relações do eixo Pretória-Luanda, fortalecidas com a ascensão do governo Jacob Zuma, que possui conexões históricas com Angola e que escolheu o país como destino de sua primeira visita oficial como presidente sul-africano em 2010.

econômica fundamentada no mercado. A continuidade de altas pressões internas, vinculadas à ameaças externas, era respondida com grande ímpeto de ação na região, mediante uma visão de segurança regional, vinculada à defesa do próprio Estado. Após 2002, as reduções das ameaças internas e externas de segurança possibilitaram a diminuição das ambições regionais do país e a transferência do foco político para a reconstrução das capacidades internas, dados os desafios deixados pela guerra civil.

## CONCLUSÃO

Entre 1975 e 1988 a política externa regional de Angola foi assinalada por uma postura revolucionária, interessada em grandes transformações na ordem regional e atuava com grande ímpeto para a realização desse objetivo, inclusive meios militares diretos e indiretos. As origens dessa política externa situavam-se nas grandes ameaças internas e externas experimentadas pelo governo de perfil desenvolvimentista do MPLA, tanto durante a presidência de Agostinho Neto quanto na de José Eduardo dos Santos. Nesse último caso, as pressões tornaram-se ainda mais relevantes dados o avanço das ações desestabilizadoras da África do Sul e o fortalecimento da UNITA. A resposta regional ativa foi angariada por políticas de fortalecimento das capacidades estatais, mas sobretudo pelo grande apoio externo de Cuba, URSS e de países do Leste Europeu, mormente na esfera coercitiva. A posição revolucionária na região foi gradualmente reduzida com o prospecto de mudança da ordem regional e a prioridade de solução do conflito interno. Entre 1989 e 2010 a política externa passou de um breve interregno isolacionista, em virtude das negociações de paz, para uma postura impetuosa na região com vistas a garantir a segurança regional como parte da sua própria segurança interna, dada a retomada da luta armada pela UNITA em fins da década de 1990. O fortalecimento das capacidades estatais viabilizou a ação externa ativa, que se reduziu na medida em que as pressões externas e domésticas (grupos sociais insurgentes) entraram em declínio. A elite do MPLA mantém atualmente uma postura reformista, mas relativamente submetida à ordem vigente, já que se recupera dos quase trinta anos de guerra civil (excluindo-se os anos da guerra de libertação nacional).

Por fim, ainda resta um questionamento acerca do futuro: se a ordem regional era vista como diretamente relacionada às condições domésticas, qual será o perfil do posicionamento externo após a estabilidade interna? Ainda é cedo para avaliar se os interesses de Angola na ordem regional serão ou não modificados e se o seu ímpeto será mantido ou expandido. Contudo, à medida que haja desenvolvimento econômico e estabilização política interna

Angola tende a dar mais atenção às dinâmicas regionais e incrementar o seu ímpeto de ação, assim como o fez a África do Sul após a acomodação de forças na transição do *apartheid*. Por outro lado, sua postura em relação ao status quo é atualmente muito mais alinhada à ordem liberal vigente, que pode favorecer elites econômicas e políticas. Portanto, embora a tendência de Angola seja atuar de forma mais ativa na região no futuro, seu alinhamento possivelmente colaborará com a manutenção do status quo, se não, com reformas pontuais.

## REFERÊNCIAS

- AGO. 2010. *Constituição Da República de Angola*. Luanda: República de Angola. <http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/constituicao-da-republica-de-angola.pdf>.
- Bauer, Gretchen, and Scott D. Taylor. 2005. *Politics in Southern Africa: State and Society in Transition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bekoe, Dorina. 2008. *Implementing Peace Agreements: Lessons from Mozambique, Angola, and Liberia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Billon, Philippe le. 2001. "Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000." *African Affairs* 100 (398) (January 1): 55-80. doi:10.1093/afraf/100.398.55. <http://afraf.oxfordjournals.org/content/100/398/55.abstract>.
- Birmingham, David. 1992. *Frontline Nationalism in Angola and Mozambique*. New Jersey: Africa World Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Country Studies - Angola." In *A History of Postcolonial Lusophone Africa*, edited by Indiana University Press, 137-184. Bloomington.
- Brittain, Victoria. 1996. *Morte Da Dignidade: A Guerra Civil Em Angola*. Lisboa: Dom Quixote, Lda.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção Do Estado E Alternativas Para a Paz*. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica /UFRGS.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Política Externa Na África Austral: Causas Das Mudanças Nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010)." Phd thesis. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brazil.
- Castellano da Silva, Igor, and Pedro Txai Leal Brancher. 2015. "O Futuro Da África Austral: Consequência Da Expansão Das Fronteiras Regionais E Da Bipolaridade." *Revista Das Ciências Militares* 9 (34): 33-49.

- Chan, Stephen. 1990. "Foreign Policies in Southern Africa: Is a New Epoch Possible?" In *Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988*, edited by Stephen Chan, 126-142. London: Macmillan Publishers.
- Dos Anjos, Isaac Fransisco Maria. 2008. "Angola: On the Road of Reconciliation and National Reconstruction." In *Foreign Policy and International Relations: Reflections of Diplomats*, edited by Korwa G. Adar, Faten Aggad, and Biong Deng, 1:3-11. Pretoria: AISA Monographs (v.I, n.1).
- Dos Santos, José Eduardo. 2011. "Discurso Do Presidente Da República de Angola Ao IV Conselho Consultivo Alargado Do MIREX." Luanda: Embaixada de Angola em Portugal.
- EISA. 2009. "Angola: 2008 National Assembly Election Results." *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*. <http://www.content.eisa.org.za/old-page/angola-2008-national-assembly-election-results>.
- Global Witness. 2002. "A História Devastadora Das Indústrias Petrolíferas E Bancárias Na Guerra Privatizada de Angola." *Global Witness*. <https://www.globalwitness.org/archive/all-presidents-men/>.
- Hodges, Tony. 2001. *Angola From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Bloomington: Indiana University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Angola: Anatomy of an Oil State*. Oxford: James Currey.
- ICG. 2000. "(International Crisis Group). Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War." *ICG Africa Report* 26.
- IISS. 2004. *The Military Balance 2003-2004*. London: Routledge.
- Jane`s. 2009. "JANE'S Country Profile: Angola." *Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT)*.
- José, Joveta. 2011. "A Política Externa de Angola: Novos Regionalismos E Relações Bilaterais Com O Brasil." Phd thesis. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brazil.
- Keller, Edmond J. 1987. "Afro-Marxist Regimes." In *Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy*, edited by Edmond J. Keller and Donald Rothchild, 1-24. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Khadiagala, Gilbert M. 2001. "Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa's Fading Frontline." In *African Foreign Policies: Power and Process*, edited by Gilbert M. Khadiagala and Terrence Lyons, 131-158. London: Lynne Rienner Publishers.
- Klare, Michael T. 1985. "Low-Intensity Conflict; the New U.S. Strategic Doctrine." *The Nation*, December 28. <http://www.highbeam.com/>

doc/IGI-4072718.html.

Leogrande, William. 1980. *Cuba's Policy in Africa, 1959-1980*. Berkeley: University of California.

Malaquias, Assis. 1999. "Angola: The Foreign Policy of a Decaying State." In *African Foreign Policies*, edited by Stephen Wright, 23-42. Boulder: Westview Press.

———. 2000. "Ethnicity and Conflict in Angola: Prospects for Reconciliation." In *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, edited by Jakkie Cilliers and Christian Dietrich, 95-113. Pretoria: ISS. <http://www.issafrica.org/publications/books/01-nov-2000-angolas-war-economy.the-role-of-oil-and-diamonds-j-cilliers-c-dietrich-eds>.

———. 2002. "Dysfunctional Foreign Policy: Angola's Unsuccessful Quest for Security since Independence." In *Globalization and Emerging Trends in African States' Foreign Policy-Making Process: A Comparative Perspective of Southern Africa*, edited by Korwa Gombe Adar and Rok Ajulu, 13-33. Burlington, VT: Ashgate.

———. 2011. "Angola's Foreign Policy: Pragmatic Recalibrations." 84. *Occasional Paper*. Johannesburg: SAIIA.

Marcum, John A. 1987. "The People's Republic of Angola: A Radical Vision Frustrated." In *Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy*, edited by Edmond J. Keller and Donald Rothchild, 67-84. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Mazrui, Ali A. 2010. "Procurai Primeiramente O Reino Político..." In *História Geral Da África, VIII: África Desde 1935*, edited by Ali A. Mazrui and Christophe Wondji, 125-149. Brasília: UNESCO.

McKinley, James C. Jr. 1997. "Congo's Neighbors Played Crucial Role in Civil War." *New York Times*, May. <http://www.nytimes.com/1997/05/22/world/congo-s-neighbors-played-crucial-role-in-civil-war.html>.

Minter, William. 1994. *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. London: Zed Books.

Nest, Michael. 2006. "The Political Economy of the Congo War." In *The Democratic Republic of Congo. Economic Dimensions of War and Peace*, edited by Michael Nest, François Grignon, and Emizet Kisangani. London: Lynne Rienner Publishers.

Reyntjens, Filip. 2009. *The Great African War*. New York: Cambridge University Press.

Shubin, Vladimir. 2008. *The Hot "Cold War": The USSR in Southern Africa*. 1<sup>st</sup> ed. London: Pluto Press.

- Stedman, Stephen Joh, Donald Rotchild, and Elizabeth Cousens. 2002. *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- STRATFOR. 2006. "Angola: Ready to Intervene in the DRC for Kabila." STRATFOR. [http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola\\_ready\\_intervene\\_drc\\_kabila](http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola_ready_intervene_drc_kabila).
- Turner, Thomas. 2002. "Angola's Role in the Congo War." In *The African Stakes of Congo War*, edited by John F. Clark. New York: Palgrave Macmillan.
- Tvedten, Inge. 1997. *Angola: Struggle for Peace and Reconstruction*. Boulder: Westview.
- UN. 2000. "S/2000/203. Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA." New York: United Nation, 10 March. <https://www.globalpolicy.org/global-taxes/41606-final-report-of-the-un-panel-of-experts.html>.
- . 2012. "Guinea-Bissau: July 2012 Monthly Forecast." *United Nations Security Council Report*. [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup\\_c\\_g1KWLeMTIsG\\_b\\_8191981.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup_c_g1KWLeMTIsG_b_8191981.php).
- VerAngola. 2014. "Angola Adia Adesão À Zona Comércio Livre Da SADC." *VerAngola.net*. Accessed January 6. <http://www.verangola.net/Artigos/Angola-adia-adesao-a-zona-comercio-livre-da-SADC=002962>.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2012. *As Revoluções Africanas*. São Paulo: Editora UNESP.
- . 2013. "As Revoluções Anticoloniais Da África Negra." In *Revoluções E Regimes Marxistas: Rupturas, Experiências E Impacto Internacional*, 338–389. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Wolfers, Michael, and Jane Bergerol. 1983. *Angola in the Frontline*. London: Zed Press.

## RESUMO

O artigo aborda a política externa de Angola para a África Austral (1975-2010) e avalia a sua posição frente à ordem do sistema regional em transformação e as explicações para esse comportamento, vinculadas ao processo de construção do Estado e aos interesses e segurança das elites definidoras de política externa.

## PALAVRAS-CHAVE

Angola; Política Externa; África Austral.

*Recebido em 15 de julho de 2015.  
Aprovado em 24 de agosto de 2015.*