

O papel dos condicionantes domésticos na projeção de poder: Angola e África do Sul

The Role of Domestic Constraints in Power Projection: Angola and South Africa

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.152093>

Nathaly Xavier Schutz

Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Brasil

nathalyschutz@unipampa.edu.br 

Danielle Jacon Ayres Pinto

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

danielle.ayres@ufsc.br 

Resumo

Angola e África do Sul são dois Estados de grande relevância na configuração de poder na África Austral e no Continente Africano como um todo. Com trajetórias distintas, compartilham uma particularidade: a manutenção no poder de um partido originado em um movimento de libertação. Tanto o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA) quanto o Congresso Nacional Africano (CNA) estão no poder desde foram convertidos em partidos, o que traz impactos importantes nesses dois Estados. A construção das capacidades de Angola e África do Sul também estão sujeitas a outros *inputs* domésticos, como as condições econômicas e as instituições. O objetivo dessa pesquisa é analisar a influência que as variáveis domésticas têm na projeção de poder de Angola e África do Sul e na eventual disputa entre eles por uma liderança na região. Parte-se do pressuposto de que aspectos internos – não-alternância de poder e características das instituições – influenciam na formulação da estratégia de inserção internacional – política externa e política de defesa – desses Estados. Do ponto de vista metodológico, adota-se o método hipotético-dedutivo, tratando-se de uma análise histórica-comparativa, que se valerá de fontes primárias e secundárias. Conclui-se que aspectos das instituições internas – permanência no poder das mesmas elites políticas e a transformação de movimentos de libertação em partidos políticos – seguem atuando de maneira determinante na projeção de poder de Angola e África do Sul, ora interferindo nos objetivos de política externa e de defesa, ora condicionando o emprego de recursos necessários.

Palavras-chave: Angola; África do Sul; inserção internacional; política de defesa; política externa.

Abstract

Angola and South Africa are two highly relevant states in the configuration of power in Southern Africa and on the African continent as a whole. Despite distinct trajectories, they also share a particularity: the maintenance in power of a party originating from a liberation movement. Both the Popular Movement for the Liberation of Angola (MPLA) and the African National Congress (ANC) have remained in power since they were transformed into political parties, which has significant impacts in both states. In addition, the development of capabilities in Angola and South Africa is also shaped by other domestic inputs, such as economic conditions and the institutions. The aim of this research is to analyze the influence that domestic variables have on the power projection of Angola and South Africa and on the potential dispute between them for regional leadership. The study assumes that internal aspects—lack of alternation in power and institutional characteristics—affect the formulation of these states' international insertion strategies - foreign policy and defense policy. Methodologically, the study adopts the hypothetical-deductive method, employing a historical-comparative analysis based on primary and secondary sources. The findings indicate that domestic institutional factors—namely the continued dominance of the same political elites and the transformation of liberation movements into governing political parties—remain decisive in shaping the power projection of Angola and South Africa. These factors either influence foreign and defence policy objectives or constrain the allocation of the resources necessary for their implementation.

Keywords: Angola; international projection; South Africa; defence policy; foreign policy.

Recebido: 02 Dezembro 2025

Aceito: 23 Agosto 2026

Trabalho realizado com recursos do Projeto de Pesquisa "Segurança e Defesa na África: Características, Mudanças e Impactos no Entorno Estratégico Brasileiro" no âmbito do Edital PRODEFESA V(CAPES/MD).

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O contexto geopolítico da África Austral, desde o início do século XX, com a criação do Domínio da África do Sul, em 1910 e a ocupação efetiva dos territórios africanos por Inglaterra e Portugal, apresenta particularidades que o distingue do resto da África Subsaariana. Ao longo da segunda metade do século XX, a região foi palco da luta pela independência de Angola, Moçambique e Zimbábue – este último sob um regime de minoria branca – ao mesmo tempo que a África do Sul implementava o regime do *apartheid*.

O início do século XXI marca uma nova conjuntura na região. A África do Sul se afirma como uma democracia, após o fim do *apartheid* em 1994, e Angola consegue encerrar a guerra civil em 2002. O ambiente, muito mais pacífico, cria espaço para que ambas se projetem de maneira mais qualificada, buscando um eventual papel de liderança.

Ainda que a África do Sul, ao longo das últimas três décadas, tenha conquistado, fora da África, um lugar de destaque como uma potência emergente, no contexto do Continente, essa liderança é contestada, entre outros Estados, por Angola. Não há enfrentamento direto, tampouco tensões na relação bilateral, mas Angola tem demonstrado querer ocupar um papel de força estabilizadora e, por que não, líder na região.

A compreensão das possibilidades de Angola e de África do Sul, passa por um entendimento dos seus ambientes domésticos, já que o histórico das relações de ambos na região, bem como as suas particularidades, em especial os grupos políticos no poder, foram e são determinantes nas suas ações externas. A questão que norteia a presente análise é em que medida esses condicionantes domésticos influenciam a projeção de poder de Angola e África do Sul? O objetivo dessa pesquisa é, assim, analisar de que forma aspectos domésticos, em especial a manutenção dos ex-movimentos de libertação nacional no poder, tem na projeção de poder desses Estados, considerando a interveniência dos condicionantes históricos.

Como pressuposto tem-se que variáveis internas, notadamente a não-alternância do poder e características das instituições, são condicionantes da estratégia de inserção internacional dos Estados em questão. A configuração de partidos originados de movimentos de libertação impacta não apenas nas suas próprias estruturas institucionais, mas também na formação das instituições desses Estados no pós-independência e/ou democratização. Nesse contexto, a definição das políticas está pautada por interesses mistos, ora do Estado, ora do governo, ora do próprio partido.

Do ponto de vista analítico, essas variáveis atuam da seguinte maneira: a não-alternância no poder é aqui caracterizada como a permanência ininterrupta do mesmo partido no controle do Executivo desde a independência (no caso de Angola) ou democratização (no caso da África do Sul); identificando, assim, a existência ou não de alternância efetiva via eleições. As características institucionais, por sua vez, dizem respeito ao grau de fusão entre partido e Estado e, secundariamente, Forças Armadas. Para tanto, identifica-se a origem histórica das Forças Armadas, o controle partidário sobre a composição das instituições e, por consequência, a capacidade destas de atuarem de forma autônoma.

A partir da ideia de segurança do regime (Clark, 2001) e de dilema de segurança interno (Job, 1997) é possível estabelecer um nexos causal entre essas variáveis. Quanto mais interligados estão partido e governo e mais longa a permanência no poder, maior a tendência de que política externa e política de defesa estejam subordinadas aos interesses de sobrevivência do regime. Esse mecanismo causal também se sustenta a partir do realismo neoclássico, que defende que os outputs do sistema internacional são filtrados por variáveis domésticas intervenientes antes de gerarem os outputs (Schweller, 2003).

Dois processos podem ser identificados. O primeiro é o que Schweller (2006) denomina *underbalancing*, compreendido como a não conversão de oportunidades de liderança regional em atuação efetiva, resultante da priorização da sobrevivência do regime em detrimento de estratégias externas de projeção de poder. O segundo é a questão da extração dos recursos de Taliaferro (2009), ou seja, a capacidade do Estado de extrair e mobilizar recursos domésticos para sustentar sua política externa e de defesa, que pode ser comprometida pela relação partido-Estado.

Arelado a essa lógica, estão condicionantes históricos que determinaram, não apenas a própria característica das instituições, mas também a construção da imagem dos Estados entre os vizinhos. A consideração dessa variável, desta forma, também é relevante para o entendimento da postura externa de Angola e África do Sul. A estratégia de inserção internacional desses Estados será analisada a partir das suas políticas externa e de defesa.

Ao analisar projeção de poder, estamos especialmente interessados no conceito de potência regional, aqui entendido como um Estado que faz parte de uma região, com condições superiores aos seus vizinhos e capaz de exercer influência e que demonstra esse desejo de exercer liderança (Nolte, 2010). Vale registrar, ainda, que como lembra Prys (2008, 2010), nem todo Estado com esses requisitos, configura-se como potência regional, são aquelas denominadas como potências regionais desconectadas¹, que por debilidade de recursos ou de identificação com a região, direcionam a sua atuação para a arena global. Especificamente, para fins da presente análise a projeção de poder será analisada a partir da capacidade militar e orçamento de defesa; da participação em organizações internacionais; e do reconhecimento por parte dos vizinhos de papel de liderança.

O trabalho adota o método hipotético-dedutivo, de abordagem qualitativa, com o procedimental histórico-comparativo, com a comparação sincrônica dos dois casos em questão. Os dados são coletados a partir de pesquisa documental e bibliográfica.

Para que a análise possa ser desenvolvida, alguns conceitos precisam ser discutidos previamente. A compreensão do Estado na África passa pelo entendimento de particularidades muito específicas e o reconhecimento de que o modelo weberiano de Estado não necessariamente irá se encaixar nesses casos. O processo de colonização e descolonização imprimiu características a esses Estados, que ainda estão em construção, que precisam ser compreendidas dentro da lógica africana.

A formação do Estado em África, como destaca Herbst (2000), segue um caminho diferente daquele feito pelos Estados na Europa e teorizado por Tilly (1996). Diferentemente do contexto de conflito e guerra como mecanismo de construção do Estado, o que caracteriza o processo no continente africano é a cooperação. A lógica de cooperação aqui, entende-se como um padrão recorrente de relação entre os Estados africanos.

O conflito de independência pouco relaciona-se com a efetiva construção do Estado. Uma das principais questões está no fato de que o Estado jurídico nasce antes do Estado efetivo existir. A saída dos colonizadores dá origem a uma demarcação territorial e uma estrutura institucional, mas que não necessariamente corresponde a um efetivo exercício de soberania sobre esse território.

Ayoob (2002) irá defender que a descolonização e a formação dos Estados africanos se dão em um contexto muito mais vulnerável e sujeito a interferências externas do que aquele em que se deu a formação dos Estados europeus. Existiria, assim, uma redefinição da percepção do dilema de segurança, tornando-o muito mais interno.

A ideia do dilema de segurança interno, conceituado por Job (1997), parte do conceito elementar da teoria realista de relações internacionais, para discutir a problemática da instabilidade interna como principal ameaça de segurança para os Estados africanos. Como enfatiza Job (1997, p. 181, tradução nossa), “O interesse fundamental daqueles que estão no poder nesses Estados é a sobrevivência do regime e a manutenção ou restabelecimento do status quo.”

Trata-se, assim, da problemática central a ser analisada na presente pesquisa do quanto as políticas do Estado efetivamente traduzem um interesse estatal, ou são produto dos interesses das elites que estão no poder e, em última instância, utilizam dos recursos estatais para esse fim. Os casos de Angola e África do Sul são emblemáticos, já que ambos, o primeiro durante o *apartheid* e o segundo durante a guerra civil, tiveram suas políticas de defesa focadas nessa percepção de inimigo interno e utilizaram a força militar para se manterem no poder.

¹ No original, *regional detached powers*.

É o que Clark (2001) analisa como a segurança do regime. Nesse contexto, essa garantia da segurança do regime ou da manutenção de um governante no poder está intimamente ligada ao apoio e/ou tolerância de determinados grupos em relação àquele grupo que está no poder. Isso inclui, especialmente, as elites militares e os líderes de eventuais grupos insurgentes.

Essa dificuldade de exercer a efetiva soberania dentro do território e a necessidade de valer-se do reconhecimento externo pode ser compreendida a partir do conceito de soberania negativa. É o que Jackson (1990) irá chamar de *quasi-states*. Seriam Estados que gozam de soberania e independência, mas suas populações não acessam as vantagens dessa independência. A soberania negativa se traduziria, assim, na defesa da não-interferência em assuntos domésticos e no reconhecimento pelos pares da soberania jurídica-formal.

Evidentemente, essa concepção está atrelada à visão westfaliana de soberania, Estado e relações internacionais e, ainda que o conceito nos seja útil para entender o comportamento dos Estados em questão, precisamos fazer uma ressalva sobre o próprio conceito de soberania, que, no caso africano, está vinculado ao processo de colonização.² Não se pode ignorar, portanto, dois aspectos: primeiro, a ordem hegemônica do sistema internacional que limita as capacidades desses Estados e, por consequência, é um empecilho a esse exercício de soberania; segundo, as ingerências externas, impondo regras e modelos e impedindo que haja uma efetiva construção de soberania endógena (Grovogui, 2001).

Por fim, é preciso também compreender as particularidades da formulação da política externa e de defesa nesses Estados. Em específico, é forçoso partir do pressuposto de que não há uma concepção clara de interesse nacional e que, portanto, a política externa guia-se por outros objetivos, o que, mais uma vez, leva a problemática do uso do Estado como instrumento de manutenção da elite no poder. Para Reno (2001), a combinação de Estados que ainda tem instituições débeis, mas que tem sua soberania reconhecida, leva a uma formulação de política externa, e uma posterior diplomacia, caracterizada por uma busca de auxílios externos para se manter no poder. Como destacam Khadiagala e Lyons (2001, p. 7, tradução nossa): “As elites africanas contemporâneas, assim como suas predecessoras, estão preocupadas com a estabilidade política, a legitimidade e a segurança econômica, questões cuja importância parece aumentar, em vez de diminuir.”

Além dessa introdução e das considerações finais, o artigo é composto por duas seções. Na primeira, serão analisados a estruturação dos partidos que estão no poder e os impactos dessas características na formulação da política externa e de defesa de Angola e África do Sul, além de um apanhado geral dessas políticas. Na segunda parte, a inserção de Angola e África do Sul será comparada, considerando três níveis de análise: a região, o Continente e o sistema internacional.

Estruturas de poder e a formulação das políticas externa e de defesa

Ainda que a inserção internacional de Angola e África do Sul estejam condicionadas, em última instância, por suas capacidades, ou seja, sua economia e sua força militar, há aspectos históricos e domésticos que interferem de maneira significativa na construção dessas capacidades e na tradução desses recursos em projeção no sistema internacional. Tanto Angola quanto África do Sul são governadas por partidos políticos que se originaram de movimentos de libertação nacional. O Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) está no poder desde a independência do país em 1975 e o Congresso Nacional Africano (CNA) ocupa o governo sul-africano desde 1994, quando se tem o encerramento do regime do *apartheid* e o início do processo de democratização.

Mesmo que o processo de colonização em Angola e África do Sul tenham sido bastante diferentes, a conversão do que antes eram movimentos de libertação e possuíam atuação armada, em partidos políticos é um aspecto determinante,

² Ver Grovogui (2001), Dunn (2001), Clark (2001) e Clapham (1996).

assim como a sua manutenção no poder por décadas. No caso angolano, soma-se o fato de que José Eduardo dos Santos manteve-se no poder por quase quarenta anos. Quando o MPLA sobe ao poder, outro fato fundamental na construção das instituições angolanas também acontece: as Forças Armadas Populares de Libertação de Angola (FAPLA) são criadas pela transformação do Exército Popular de Libertação de Angola, em um processo acelerado pela intervenção soviética e cubana (Bernardino, 2013). Em última instância, o que ocorreu foi praticamente uma conversão de um grupo armado de um movimento de libertação em um exército nacional.

Essa origem cria uma relação nebulosa de forças, onde não está claro se as Forças Armadas são leais ao Estado ou ao Partido. Isso, obviamente, é reforçado pelo próprio contexto conflituoso que caracterizou o país por décadas. Durante a guerra civil, Forças Armadas Angolanas (FAA) são mobilizadas, quase que exclusivamente, para conter o inimigo interno (a UNITA³) e manter o MPLA no poder. A percepção de ameaça, assim como a concepção de defesa nacional como um todo, está condicionada à guerra civil.

Em 2008, irão ocorrer as primeiras eleições legislativas em Angola após o encerramento da guerra civil em 2002. Em 2012, o pleito, novamente, dá vitória ao MPLA e mantém José Eduardo dos Santos⁴ no poder, apesar da participação de um novo partido de oposição, a Convergência Ampla para Salvação de Angola – Coligação Eleitoral (CASA-CE), formada a partir de dissidências da UNITA. O processo eleitoral de 2017 é histórico, pois, Dos Santos dá lugar a João Lourenço como candidato do MPLA. A vitória do MPLA, todavia, já não é tão expressiva quanto no pleito anterior, com 25 cadeiras a menos (Morris, 2017). Em 2022, Lourenço é reeleito, mas a votação do MPLA se reduz ainda mais, alcançando pouco mais de 50% dos votos e, em Luanda, perdendo para a UNITA que chega a 63% dos votos (Fabricius, 2022).

Na África do Sul, o CNA tenha se mantido no poder, desde 1994, por vias democráticas (eleições livres e periódicas). É importante lembrar, contudo, que, desde Thabo Mbeki, nenhum Presidente terminou seu mandato. O caso mais recente, e também que causou maiores perturbações tanto no âmbito do Partido quanto da comoção popular, foi o de Jacob Zuma, em 2018. As acusações feitas à Zuma estão relacionadas a um problema estrutural maior, que é a relação do governo, nesse caso do CNA, com empresas e capital privado, como a conhecida família Gupta⁵.

Ao longo das décadas a capacidade do CNA de efetivamente governar a África do Sul, considerando a heterogeneidade do Partido e a perda de apoio popular, vem sendo cada vez mais questionada. Na perspectiva de Landesberg e van Heerden (2020), a Conferência Nacional do CNA, em 2007, que retirou a presidência do Partido de Mbeki e passou para Zuma, criou uma instabilidade não apenas no Partido, mas no governo como um todo, inclusive na prática diplomática.

Booyesen (2018) afirma que o CNA enfrenta uma luta organizacional interna para tentar manter a sua hegemonia, o que se soma às dificuldades que já estaria enfrentando de popularidade, de desempenho eleitoral e de capacidade de governabilidade. Essa crise culmina com a perda da maioria parlamentar nas eleições de 2024, fato inédito desde que o partido subiu ao poder em 1994, o que também é resultado das cisões do CNA que resultaram na criação de novos partidos: o Congresso do Povo, em 2009, o Combatentes da Liberdade Econômica, em 2013, e o MK em 2021 (Nantulya, 2024).

O MPLA e CNA são duas forças centrais na estruturação do Estado em Angola e África do Sul. Mais do que partidos políticos, eles estão ligados ao próprio funcionamento das instituições e são determinantes na formulação das políticas desses Estados. Compreender a inserção internacional de Angola e da África do Sul, assim, passa pela análise de como esses fatores domésticos impactaram nas políticas externa e de defesa desses países. No caso de Angola, o primeiro marco de grande relevância é o encerramento da guerra civil, em 2002. Com a pacificação do território, a percepção de ameaça interna, que permeou a política de defesa e externa, é revista.

³ União Nacional para Independência Total de Angola.

⁴ Em 2010 uma nova Constituição é aprovada e o Presidente passa a ser eleito pelo Parlamento.

⁵ A família Gupta, de origem indiana, tem um histórico de manter uma relação de crimes de corrupção com o governo sul-africano, incluindo contratos fraudulentos e participação na operação e gerenciamento de estatais (Southall, 2022).

Ao longo da primeira década dos anos 2000 os esforços de Luanda pareciam concentrados em melhorar a imagem do país internacionalmente, visando tanto aumentar a atração de investimentos quanto defender a ideia de que o Estado estava adotando um caminho democrático para as suas instituições (Roque, 2013). A diplomacia econômica passa a ser mais amplamente utilizada e o estabelecimento de parcerias estratégicas figura entre os objetivos de Angola (Ginga, 2014). Há uma aproximação com a África do Sul e uma ampliação das relações com China e Brasil.

Encerrado o conflito, Angola reorienta a sua força militar para o exterior, o que se traduz, por exemplo, em um aumento da participação das FAA em operações de paz. Por outro lado, há uma necessidade de equalizar a participação de militares (da ativa e da reserva) na atuação diplomática e na formulação da política externa, já que ao longo das décadas de conflito, essa participação foi bastante intensa (Castellano, 2015; Ginga, 2014).

Em 2012, inicia-se um programa de modernização das FAA. Os investimentos feitos⁶ ficam evidentes com o aumento de quase US\$2 bilhões dos gastos registrados em defesa de 2012 para 2013, um acréscimo de em torno de 40% (SIPRI). Esse *boom*, todavia, não irá se manter, em parte, devido as próprias oscilações do PIB angolano, em parte por uma questão de vontade política.

O segundo marco na história recente angolana é a saída do poder de Dos Santos, em 2017, dando lugar a João Lourenço. A troca de liderança foi recebida com expectativas de mudanças, ainda que manutenção de grande parte da cúpula mais próxima de Dos Santos no governo tenha dado sinais de que não haveria alterações mais profundas.

A política externa e de defesa não apresentam rompimento em relação às linhas gerais do que vinha sendo feito no governo anterior, mas sim alguns ajustes mais sutis. Destacam-se, em especial, dois aspectos. Primeiro é o foco nas organizações e fóruns internacionais como ambiente prioritário de ação internacional, o que, inclusive, está declarado na Estratégia de Longo Prazo (2023), conhecida como Agenda Angola 2050, com prioridade para os organismos africanos. Dos Santos, ainda que participasse de acordos multilaterais, em especial relacionados à defesa, tinha uma preferência por tratativas bilaterais quando se tratava de questões econômicas (Roque, 2023).

O segundo está relacionado à política de defesa, com a revisão dos documentos de defesa que eram anteriores ao fim da guerra civil. Em 2018 são publicados o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (revogando o de 1993) e o Livro Branco de Defesa Nacional. Nesse âmbito, há três questões que merecem registro: o desejo de protagonismo na África, a redução dos gastos em defesa e a preocupação com a fragilidade dos recursos marítimos.

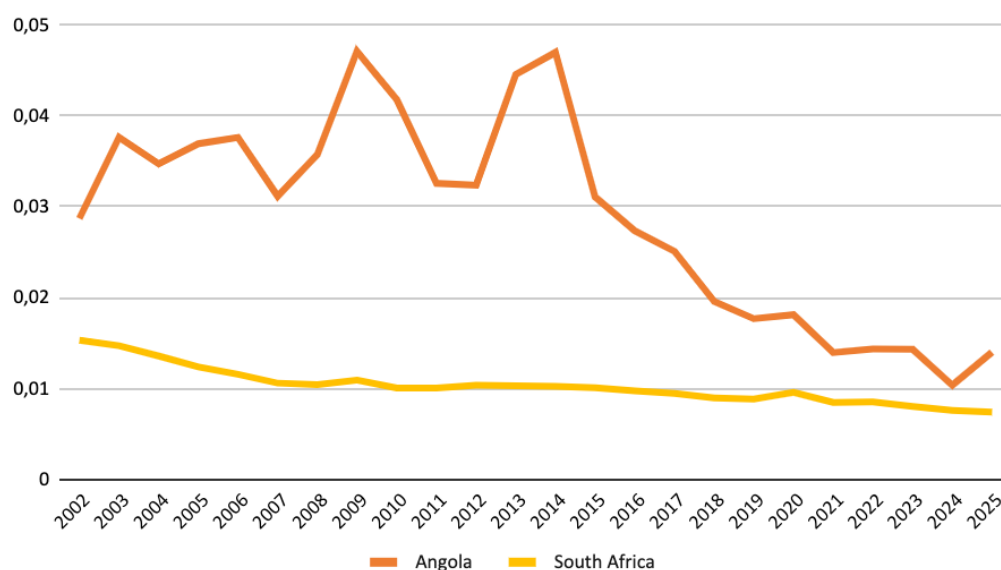
Angola vem se posicionando de maneira mais assertiva nas questões africanas e é emblemático que essa postura seja declarada em documentos oficiais, afirmando, por exemplo que deseja “ser uma peça importante na liderança política e econômica da África Central e Austral, na Conferência do Golfo da Guiné” (República de Angola, 2018b, p. 2316), “continuar a liderar o processo de manutenção da segurança e estabilidade política a nível regional” (República de Angola, 2023, p. 422) e que “as novas dinâmicas de ordem externa e interna determinam um novo modelo de inserção de Angola na arena internacional e obrigam as Forças Armadas Angolanas a assumir novas responsabilidades, compatíveis com o nível de ambição política do nosso país” (República de Angola, 2018, p. 2350).

Ao mesmo tempo, Lourenço tem reduzido os gastos em defesa, como é possível visualizar no Gráfico 1 e defendido a necessidade de redimensionamento e modernização das FAA. O que leva, justamente, à necessidade de equipar e ampliar a Marinha de Guerra Angolana (MGA). Imbuída em uma guerra civil de quase trinta anos, o principal cenário de operações foi terrestre, levando a uma supremacia do Exército frente os demais componentes das FAA.

Ainda que o remodelamento, lançado em 2012, também incluísse um Plano específico para a Marinha, o Programa de Desenvolvimento do Poder Naval Angolano (PRONAVAL), pouco foi feito. Vale ressaltar que, atualmente, o contingente da Marinha corresponde a menos de 1% do total das FAA (IISS, 2025).

⁶ Destaca-se a compra de aeronaves, inclusive da Embraer, para substituir os da época soviética, e sistemas militares para veículos MRAP (Besseling, 2014).

Gráfico 1: Gastos em Defesa Angola e África do Sul



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de SIPRI MILEX Database (anos selecionados).

Angola e África do Sul têm diferenças importantes no grau em que essa relação entre partido, Estado e Forças Armadas se estruturou. Enquanto em Angola a origem das FAA no braço armado do movimento de libertação e o desenvolvimento da guerra civil até 2002 produziram uma relação bastante estreita entre MPLA, Estado e aparato militar, a transição sul-africana com o encerramento do *apartheid* seguiu um caminho distinto, que, como será visto a seguir, teve implicações diretas sobre a política externa e de defesa adotada pela África do Sul a partir de 1994.

A África do Sul irá apresentar variações mais significativas na sua política externa e de defesa. Mandela assume a presidência, em 1994, e dedica-se a tentar reconstruir a imagem do país, fazendo a propaganda de uma África do Sul democrática e pacífica e cujos interesses são de promoção do desenvolvimento de todos os Estados africanos; adota uma postura de cautela e repúdio a qualquer projeção de força militar ou aspiração hegemônica, defendendo os princípios de respeito à soberania e não intervenção em assuntos domésticos. Na visão de Hamill (2016), contudo, isso gerou um descompasso entre o papel que Pretória desempenhava e o que era esperado que fizesse, já que suas capacidades materiais indicavam um maior protagonismo e liderança. O marco dessa falha teria sido a incapacidade do Mandela de isolar diplomaticamente a Nigéria depois do golpe militar de 1995. A tentativa de isolamento diplomático da Nigéria, além de fracassar, apesar dos apoios externos buscados – como a suspensão da Commonwealth – comprometeu a imagem sul-africana no Continente, já que foi vista como uma atitude unilateral e autoritária (Otávio, 2021).

Em 1997, é criada a Força de Defesa Nacional Africana (SANDF⁷), ainda no âmbito do processo de democratização e construção das instituições pós-*apartheid*. A criação da SANDF é acompanhada pela formulação dos primeiros documentos de defesa do período democrático. O *White Paper on Defence*, em 1996, e o *Defence Review* de 1998.

Thabo Mbeki sobe ao poder, em 1999, e irá adotar uma política externa mais ampla com o desejo de fortalecer a identidade africana da África do Sul, é o Renascimento Africano. Em alguma medida, irá substituir a bandeira dos direitos humanos, levantada por Mandela, por um modelo anti-imperialista, ligando a solidariedade aos vizinhos a um viés panafricanista, o que descolaria da ideia de estar apoiando regimes autoritários (Hamill, 2016).

Mbeki irá priorizar a integração continental, estando na articulação da criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) e na transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana (UA). Durante o seu governo, a África do Sul participou de operações na República Democrática do Congo (RDC), na República

⁷ African National Defence Force.

Centro Africana (RCA) e no Burundi, sem, contudo, delinear uma política externa mais objetiva relacionada a essas ações. São ações isoladas, sem estarem concatenadas com a política de defesa e sem o respaldo necessário de orçamentos e investimentos na SANDF (IISS, 2014).

O governo de Jacob Zuma, que se inicia em 2008, é marcado por uma mudança no tom, com a redução da presença da figura presidencial na política externa e no viés mais confrontacionista com o Ocidente. Por outro lado, há uma manutenção na estratégia de diálogo e contrária às sanções na crise do Zimbábue, além da busca por ampliar e aprofundar as relações econômicas. Do ponto de vista da África, o foco passa a ser mais regional, com ênfase em retomar o protagonismo na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e reaproximar-se de Angola (Landesberg e van Heerden, 2020). Um marco importante na política externa do período é o ingresso da África do Sul nos BRICS⁸, simbolizando a ideia de que a África do Sul é a representante da África no resto do mundo. É também durante sua gestão, todavia, que as debilidades da SANDF ficam mais evidentes.

Em 2014, tem-se a publicação do *South African Defence Review*. As restrições orçamentárias trazidas à tona pelo documento evidenciaram as debilidades da África do Sul em continuar projetando seu poder na região de maneira satisfatória. O documento reconhece “a persistente desconexão entre o mandato de defesa, os crescentes compromissos de defesa da África do Sul e a alocação de recursos” e afirma que “as Forças de Defesa são incapazes de cumprir plenamente a sua responsabilidade constitucional de defender e proteger a África do Sul e o seu povo” (South Africa, 2014, p. 9, tradução nossa).

Apesar do que é apontado no *Review* e do planejamento apontado no documento, o orçamento de defesa da África do Sul segue declinando e mantendo-se muito aquém das necessidades do país. Como é possível ver no Gráfico 1, como percentual do PIB, os gastos em defesa vêm caindo desde 2002, alcançando, em 2020, níveis abaixo de 1%. Para além disso, uma vantagem importante sul-africana comparativamente à Angola, que seria sua indústria de defesa, também está em crise, o que compromete não só o fornecimento, como também o orçamento, já que esta conta com uma significativa inserção no mercado internacional, e também garantia recursos para a defesa (IISS, 2022).

É também durante o governo de Zuma que se tem a publicação do *White Paper on South Africa's Foreign Policy*, em 2011, um documento visando apresentar os princípios basilares da política externa sul-africana. Em vários trechos, é enfatizada a centralidade da África na sua política externa e a conexão entre a estabilidade da região e do Estado. Além disso, é destacada a conexão entre doméstico e internacional, afirmando que a política externa é uma “extensão dos interesses e da política nacional” (DIRCO, 2011, p.10, tradução nossa).

Cyril Ramaphosa irá assumir o governo, em 2018, demonstrando um desejo de retomar a política externa implementada por Mandela, caracterizada pela ideia de apresentar a África do Sul como uma espécie de bússola moral (Otávio, 2021). Irá manter os princípios do universalismo e o foco na diplomacia econômica. Na visão de Hendriks e Majosi (2021), Ramaphosa irá tentar retomar a credibilidade e reputação internacionais da África do Sul, que haviam sido abaladas durante o governo Zuma, muito em função da crise interna.

Do ponto de vista doméstico, Ramaphosa sobe ao poder com o discurso de romper com as práticas corruptas, defendendo o que ficou conhecido como o *New Dawn*, o novo amanhecer. Na prática, contudo, ele mantém grande parte do gabinete de Zuma, inclusive ministros que estavam sendo investigados por corrupção (Russel, 2022).

As eventuais mudanças na política externa do atual governo estão condicionadas ao contexto doméstico e ao enfrentamento de dois problemas centrais: a crise econômica, que se agravou com a pandemia de COVID-19 em 2020 e vem se acentuando até hoje; e as agitações populares, em parte, relacionadas a crise econômica, mas que também se relacionam com o problema de xenofobia.

⁸ É importante lembrar que, antes de ingressar no BRICS, a África do Sul alavancou a criação do Fórum IBAS, unindo Índia, Brasil e África do Sul em 2003.

Os ataques xenófobos transbordam para as relações entre África do Sul e outros países africanos dos quais seus nacionais são alvo. A incapacidade do governo de Pretória em lidar com os ocorridos e a convivência e participação de agentes do Estado com os atos de violência já levaram a manifestação de descontentamento de vários Estados, entre eles Nigéria, culminando em uma crise diplomática entre os dois Estados em 2019 (Rosenje et al., 2025). Nas palavras de Hendricks e Majosi (2021, p.70, tradução nossa): “Isso destacou a dissociação entre a intenção do governo de promover uma agenda africana e a consciência e aceitação, por parte do povo, dessa política externa inspirada na filosofia Ubuntu.”

As políticas externas e de defesa dos Estados sofrem influência de fatores domésticos. No caso de Angola e África do Sul essa relação parece ser mais profunda, com as políticas diretamente condicionadas à estabilidade interna que, em várias circunstâncias, também está ligada a segurança do regime, ou seja, a manutenção dos grupos políticos no poder. Comparativamente, os dois casos irão ter relações distintas a partir das duas variáveis aqui discutidas. Enquanto Angola combina a não-alternância de poder com uma relação mais estreita e profunda entre partido, Estado e Forças Armadas, oriundo do período de guerra civil, a África do Sul combina não-alternância de poder, já que o CNA governa desde a democratização, com delimitações mais claras entre partido e Forças Armadas, já que a SANDF foi constituída já no pós-*apartheid*. Essa diferença ajuda a explicar, como tratado na seção seguinte, por que os dois países convertem suas capacidades domésticas em projeção de poder de maneiras diferentes.

A projeção de poder

Considerando as dinâmicas domésticas de Angola e África do Sul, abordadas na seção anterior, passamos para a análise de como estas se traduzem ou não em projeção de poder levando em consideração os indicadores já mencionados, quais sejam, capacidade militar, protagonismo institucional e reconhecimento regional.

As relações regionais

As relações bilaterais Angola-África do Sul estão no centro da análise aqui proposta. Ainda que os dois Estados ocupem papéis de destaque na região e que haja sinais de que Angola tenha se colocado como uma alternativa de liderança regional, não há em enfrentamento entre os Estados, tampouco tensões evidentes.

Ao contrário disso, as relações, desde o fim do *apartheid*, mantem-se como prioritárias para ambos, especialmente a partir do governo Zuma, o que fica evidente com a escolha de Angola a ser sua primeira visita como Chefe de Estado, com a maior delegação de empresários em uma visita de Estado desde 1994 (Landesberg; van Heerden, 2020). A elevação das relações entre os dois Estados para um nível estratégico confirma-se com a assinatura de um acordo de cooperação em defesa em 2012 (Roque, 2013).

É evidente que, ao considerarmos a África Austral, Angola e África do Sul destacam-se como os principais polos de poder e, naturalmente, configuram-se como focos de estabilização e eventual resolução de conflitos. Alguns autores, como Almeida (2016), defendem que Angola seria a principal força estabilizadora na região africana centro-austral. Por outro lado, a África do Sul, desde o final do *apartheid*, tem evocado para si o papel de liderança e de promoção dos direitos humanos.

O caso da República Democrática do Congo (RDC), assim, é emblemático para compreender o papel de Angola e África do Sul na região, demonstram aspectos do posicionamento de ambas e das fragilidades enfrentadas. Em 2002, a África do Sul atuou diretamente na mediação que culminou com a assinatura do Acordo de Pretória, contribuindo significativamente para as forças de paz da ONU (United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC) e auxiliou na estruturação das instituições e realização de eleições em 2006 (Hamill, 2016); mas em 2016, falha ao não pressionar Kabila a realizar as eleições previstas, permitindo que este permanecesse no poder e desrespeitasse o acordo feito com a oposição, condicionado pela realização do pleito.

Em março de 2025, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) anunciou o encerramento e a retirada gradual das forças da sua Missão na RDC, a *SADC Mission in the DRC (SAMIDRC)*, que tinha se iniciado em dezembro de 2023. Handy (2025) atribui a falha da Missão, que não logrou êxito em conter as forças do M23, não só a sua ausência de capacidades efetivas, associadas à própria fraqueza do Exército congolês, mas também à deterioração das forças de defesa sul-africanas – que constituíam o centro da Missão – comparadas às outras forças armadas da região.

Além disso, era possível vislumbrar um eventual embate político, já que:

houve alguma competição entre o SAMIDRC (apoiado principalmente pela África do Sul e, em certa medida, pela Tanzânia) e o Processo de Luanda, sob mandato da União Africana (UA), liderado pelo presidente angolano João Lourenço. Dado que Angola é um país da SADC, o bloco poderia ter se dedicado à parte militar, enquanto Luanda se concentrava no processo político (Handy, 2025, s/p).

A situação na RDC é ilustrativa de duas evidências: a postura hesitante da África do Sul e a tentativa angolana de se posicionar gradualmente de maneira mais assertiva. Ao mesmo tempo, a crise na RDC também coloca luz sobre a necessidade de atuações conjuntas e da mobilização das organizações regionais para alcançar soluções de longo prazo para as crises político-securitárias da região. Nesse nível regional, o protagonismo angolano nas mediações da região da África Central, em especial o caso da RDC, contrasta com uma África do Sul cujo reconhecimento como liderança pelos vizinhos da SADC permanece mais contestado, nada obstante a sua superioridade em capacidades materiais.

A inserção no Continente

O principal locus de inserção no Continente é a União Africana (UA). É a organização internacional mais abrangente da região e guarda-chuva para uma série de iniciativas, entre elas a Zona de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA) e a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), um grande marco de cooperação em defesa e segurança. No contexto da APSA é estabelecida a criação de cinco brigadas regionais, ancoradas no Protocolo Relativo ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana, como forças de estado de alerta permanente para respostas mais rápidas em caso de conflitos e crises.

Tanto Angola quanto África do Sul atuaram diretamente na criação da *African Standby Forces* da África Austral, sediada na SADC. África do Sul é uma das principais contribuintes em termos financeiros e de suporte logístico (Hamill, 2016), enquanto Angola foi um dos Estados chaves na mobilização e implementação da Força.

A participação de ambos os Estados na UA também tem um componente político importante, já que pode constituir um pilar de projeção de liderança. A África do Sul foi uma das grandes promotoras da Agenda 2063 e, em 2020, Ramaphosa assumiu a Presidência da UA, coincidindo com o período no qual a África do Sul ocupava um dos assentos rotativos do Conselho de Segurança da ONU. Em 2025, foi a vez de Angola; na ocasião, Lourenço, declarou que a Presidência da UA representa uma oportunidade do país de implementar e influenciar as iniciativas na promoção do desenvolvimento do Continente (CIPRA, 09/11/2024).

Ressalte-se que Angola estará, simultaneamente, na Presidência da UA, na Presidência da CIRGL e como membro do Conselho de Paz e Segurança da UA (2024-2026), o que a coloca em uma posição única como força de pacificação e mediação no Continente (ISS, 2025). No nível continental, tanto África do Sul quanto Angola ocupam posições de destaque institucional, ainda que de maneiras diferentes. Angola investe nas mediações e presidências rotativas, em um processo mais recente, enquanto a África do Sul goza de um capital político acumulado desde a redemocratização.

Organizações Internacionais

A participação sul-africana na Organização das Nações Unidas é um indicativo importante de seu posicionamento de política externa. O país ocupou assento como membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU por três biênios (2007-2008; 2011-2012 e 2019-2020), destacando-se, por exemplo, a aprovação da Resolução 2033/2012, fortalecendo a cooperação entre o CS-ONU e o Conselho de Paz e Segurança da UA.

Esse desejo sul-africano de ter uma postura mais ativa nas operações de paz, todavia, encontra resistência nas próprias limitações da SANDF, como já foi visto anteriormente. As restrições, para além da questão orçamentária e de equipamentos, também envolvem a capacitação das tropas. De acordo com Hendricks e Majozi (2021), os esforços de manutenção de paz da África do Sul são reconhecidos por adotar uma abordagem padronizada, com pouco conhecimento das especificidades de cada caso, e com posturas tendenciosas, ligadas aos seus interesses econômicos.

Para além das participações no CS-ONU e em operações de paz, a África do Sul, recentemente, tem sua atuação nos órgãos da ONU marcadas por um protagonismo crescente, vide, por exemplo, o caso da denúncia feita à Corte Internacional de Justiça, em 2023, do crime de genocídio cometido por Israel na Faixa de Gaza. Por outro lado, absteve-se em votações na Assembleia Geral que condenavam a invasão russa à Ucrânia.

Angola, por sua vez, teve dois mandatos no CS-ONU (2003-2004 e 2015-2016), afirmando a sua experiência na resolução de conflitos, já que o primeiro biênio é imediatamente posterior ao encerramento da Guerra Civil. Sua atuação na Organização, ainda que mais discreta, mantém uma homogeneidade, com votos alinhados com grande parte dos demais Estados africanos e a manutenção de uma postura de mediadora.

Não há como falar da projeção de Angola e África do Sul na África sem se mencionar a questão marítima. Em praticamente todos os documentos e pronunciamentos oficiais do governo angolano da última década, são feitas menções explícitas à necessidade de qualificar, ampliar e modernizar a Marinha, bem como informes sobre esforços já feitos, como a criação de Centros de Coordenação e Vigilância Marítima e a modernização da Base Naval de Luanda (República de Angola, 2018; 2023). Na prática, todavia, os avanços ainda estão muito aquém do necessário.

Como já discutido, a fragilidade da componente naval angolana persiste apesar dos esforços declarados: entre 2012 e 2023, dos 137 equipamentos militares adquiridos, apenas 17 foram embarcações, seis delas ainda por entregar (IISS, 2024; SIPRI, 2024). A África do Sul, por sua vez, ainda que enfrente as maiores debilidades nas forças terrestres, também não goza de uma Marinha à altura de suas necessidades. Na visão de Otto (2022), nem mesmo é possível falar de uma estratégia de segurança marítima, apenas de programas pontuais.

A análise da projeção marítima e, por consequência, do Atlântico Sul nos leva para outras duas organizações, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP⁹) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS¹⁰). Em 2021, Angola assumiu a Presidência da CPLP, atuando de maneira bastante relevante na promoção da cooperação entre os membros e ressaltando a importância desses laços culturais, políticos e econômicos (Vasco, 2020).

É simbólico que Angola, recentemente, tenha pleiteado passar a pagar a mesma taxa que Portugal paga na CPLP (Costa, 2025). Isso demonstra a postura angolana de posicionar-se como um Estado de relevância, e que, portanto, não precisa ser objeto de “ajuda”, e também a importância dada, por Angola, à Comunidade. Segundo o Secretário Executivo da CPLP Zacarias da Costa, com Angola assumindo a Presidência da UA, há uma expectativa de que possa se avançar na colaboração entre as duas instituições.

⁹ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 1996, incluindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. ingressaram Timor Leste em 2002 e Guiné Equatorial em 2014

¹⁰ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 27 de outubro de 1986, com o intuito de evitar ingerências de potências externas na região. Atualmente, fazem parte da Zona, Brasil, Argentina, Uruguai, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gabão, Gana, Guiné Conacri, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul e Togo.

Já no tocante à ZOPACAS, Angola esteve no centro da sua revitalização, após um período de relativa inoperância, com a VI Reunião Ministerial, em 2007. Ao contrário da CPLP, a ZOPACAS tem tanto Angola quanto África do Sul como membros, ainda que a segunda tenha uma atuação bastante discreta na organização e que, na visão de Otto (2022), Pretória nem mesmo utilize a Organização como instrumento nas relações bilaterais com o Brasil.

Enquanto Angola faz uso da CPLP como uma importante plataforma de projeção, a África do Sul se vale dos BRICS. Como único membro africano no grupo até 2023, Pretória enxerga no agrupamento uma forma de tanto garantir um fortalecimento da cooperação estratégica com os outros membros, quanto afirmar seu posicionamento de política externa não-alinhada com o Ocidente (Alden e Schoemam, 2025). Nesse sentido, é significativo o posicionamento da África do Sul na ONU, abstendo-se das votações sobre a invasão russa à Ucrânia, como já foi mencionado anteriormente.

A participação da África do Sul no Grupo foi uma prioridade do governo Zuma, o que ele esperava que se traduzisse em ganho também dentro do Continente. O cenário, todavia, diverge significativamente. De acordo com Landesberg e van Heerden (2020, p. 19, tradução nossa),

[...] embora a África do Sul frequentemente se apresente como a “representante” ou “porta-voz” do continente africano no grupo BRICS, há poucas evidências que indiquem que seus interesses econômicos e políticos estejam alinhados com os de seus vizinhos imediatos ou de outros Estados africanos.

Ainda que não seja no âmbito específico do BRICS, é forçoso lembrar que África do Sul participa ativamente do IBASAMAR, exercícios militares conjuntos com as marinhas de Índia e Brasil (ambos também membros BRICS), demonstrando não só a relevância da cooperação com os Estados em questão, mas também a importância da marinha na inserção internacional sul-africana. Além disso, também realiza exercícios navais conjuntos com China e Rússia.¹¹

O foco marítimo sul-africano, assim, parece estar muito mais voltado para o Índico do que para o Atlântico, vide sua participação na *Indian Ocean Rim Association* (IORA¹²), tendo sido uma das principais forças para mobilizar sua criação, em 1997, e a sua revitalização, em 2017, quando assume a sua Presidência (Otto, 2022). Essa preferência pelo Índico vai ao encontro da relevância da plataforma extra-africana de inserção internacional que a África do Sul adota, voltada para parceiros como China e Índia.

No nível de análise internacional, assim, a diferença nas prioridades de inserção fica mais evidente. Enquanto Angola investe em fóruns mais específicos, como a CPLP, e com maior ênfase no entorno regional, como a ZOPACAS, a África do Sul volta-se para o âmbito global, evidenciando o padrão de descolamento ou desengajamento de Prys (2010). A síntese da comparação poder ser visualizada no quadro comparativo abaixo.

¹¹ Os exercícios Masi foram realizados em 2019 e 2023, no Oceano Índico, e devem se repetir em 2025.

¹² Indian Ocean Rim Association foi fundada em 1997 com o intuito de promover a cooperação no Oceano Índico. São Estados membros, além da África do Sul, Austrália, Bangladesh, Comores, França, Índia, Indonésia, Irã, Quênia, Madagascar, Malásia, Maldivas, Maurício, Moçambique, Omã, Seychelles, Singapura, Somália, Sri Lanka, Tanzânia, Tailândia, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

Quadro 1 – Quadro comparativo Angola e África do Sul

Indicadores	Angola	África do Sul
Alternância de Poder	MPLA no poder desde 1975	CNA no poder desde 1994
Relação Institucional	Alta (Relação estreita entre Partido, Estado e Forças Armadas (FAA), oriunda da guerra civil)	Baixa (Forças de Defesa (SANDF) constituídas sob controle civil no pós-apartheid)
Orçamento de Defesa	Oscilações pontuais com tendência geral de queda	Declínio Constante
Inserção Internacional	Fóruns Específicos (CPLP e ZOPACAS)	Fóruns Globais (BRICS, G20, ONU)
Reconhecimento Regional como Liderança	Poder em Ascensão	Potência Desconectada
Principal Limitação	Extração de Recursos (relação partido-Estado dificulta a mobilização de recursos)	Sobrevivência do Regime (CNA prioriza a estabilidade doméstica em detrimento da liderança regional)

Fonte: Elaboração própria

Considerações Finais

A presente pesquisa teve como ponto de partida a pergunta sobre em que medida variáveis domésticas condicionam a projeção de poder de Angola e África do Sul, em especial no contexto regional. A hipótese de que essas variáveis domésticas influenciam a conversão de capacidades materiais em liderança regional efetiva pode ser verificada nos dois casos, ainda que através de processos distintos. No caso angolano, a relação histórica entre partido, Estado e Forças Armadas restringe a capacidade de extração de recursos necessária à modernização militar (Taliaferro, 2009) e dificulta o processo de modernização necessário. Já no caso sul-africano, a coesão em torno da sobrevivência política do CNA leva a um padrão de *underbalancing* (Schweller, 2006), no qual apesar de existir capacidades materiais superiores, essas não se traduzem na priorização da liderança regional.

Considerando a perspectiva de potência regional de Prys (2008, 2010) e Nolte (2010), é possível perceber que se tratam de padrões de comportamento distintos. Angola porta-se como um poder em ascensão e uma potência em consolidação, que tem investido em plataformas de escopo mais específico, tanto do ponto de vista temática quanto geográfico, como a CPLP e a ZOPACAS, como forma de compensar as suas debilidades ainda presentes, em especial o componente naval. Ainda assim, a relação partido-Estado-Forças Armadas tem comprometido a capacidade de extração de recursos (Taliaferro, 2009). A África do Sul, por outro lado, aproxima-se tanto do conceito de potência regional desconectada (Prys, 2010) quanto do padrão de *underbalancing* (Schweller, 2006), já que possui capacidades superiores aos seus vizinhos, mas prioriza a sua atuação global, BRICS e ONU, por exemplo, em detrimento de esforços no entorno regional. Isso explica, por exemplo, a contradição entre as possibilidades de atuação e o que é realmente feito em crises regionais, como na RDC.

A necessária articulação entre política externa e de defesa parece já estar clara para o governo angolano, bem como o redimensionamento e a modernização das FAA. O que se percebe é que Angola, ainda que reconheça a importância da força militar como pilar de inserção internacional, não consegue adequar as suas políticas para isso. Na verdade, em especial no âmbito da política marítima, o país tem debilidades de garantir a sua própria segurança contra ameaças externas. A revisão da política de defesa realizada em 2018 foi fundamental para reorientar os objetivos angolanos e mapear as fragilidades do país, mas o planejamento e as ações efetivas de modernização ainda caminham muito devagar.

Um aspecto subjetivo a ser considerado é a construção da imagem do país entre os seus vizinhos. Angola goza de um acumulado histórico de liderança e solidariedade anticolonial; isso contrasta com a África do Sul do *apartheid*, que

ainda precisa lidar com a desconfiança dos Estados da região. Isso permite aos líderes angolanos a possibilidade de projetar uma imagem de porta-voz africana com maior aceitação e menor resistência.

Por fim, Angola tem um ativo importante quando se trata de se posicionar como mediadora e pacificadora de crises e conflitos: o fato de ter conseguido por fim a sua própria guerra civil. O processo de cessar-fogo e os acordos em 2002 que possibilitaram, inclusive, a incorporação das forças das UNITA nas FAA, bem como a estabilização interna e a realização de eleições periódicas desde 2008, com a UNITA agora figurando como um partido político, são aspectos que se destacam.

A África do Sul, por seu turno, ainda que enfrente uma crise nos últimos anos, está entre as maiores economias da África¹³ e também uma das principais forças militares. Ainda que mantenha um ciclo democrático desde 1994, lida com sucessivas crises nos governos do CNA, o que não só impacta no desenvolvimento do país, como também condiciona as prioridades da política para o âmbito doméstico. Isso se reflete, diretamente, na constante redução dos gastos em defesa o que, obviamente, impacta na capacidade de inserção internacional da África do Sul.

Do ponto de vista mais subjetivo, Pretória ainda lida com os resquícios da sua imagem de potência desestabilizadora do *apartheid* e o problema mais recente da violência e xenofobia contra imigrantes africanos trouxe uma nova camada de tensão nas relações com os vizinhos. Ao mesmo tempo em que suas capacidades, mesmo que reduzidas, apontam para uma possível liderança, o país não consegue a estabilidade interna necessária para estruturar uma política externa e de defesa para tal.

Em um documento oficial, o governo sul-africano chega a afirmar que “A África do Sul é vista como um ator influente no continente e no mundo global, sendo o único país africano membro do G20 e do BRICS¹⁴” e que “continuará a usar sua voz e acesso para incluir as visões africanas e dos países em desenvolvimento nas agendas globais.”; mas pondera dizendo que “tem relutado em assumir o papel de líder continental, apesar de possuir esses atributos” (DIRCO, 2023, p.14, tradução nossa).

Percebe-se que Pretória tem um descompasso entre os discursos e os princípios defendidos na política externa e suas ações práticas, que acabam ganhando nuances variáveis com mudanças nos governos e as divisões internas do CNA, oscilando “entre um idealismo pan-africano e um pragmatismo de cunho neoliberal” (Medellín e Garrido, 2019, p. 60, tradução nossa). Muresan e Kornegay (2020, p.76, tradução nossa) corroboram afirmando que “a abordagem de política externa deste [CNA] não foi completamente revista desde que subiu ao poder e agora é uma mistura incoerente de diplomacia solidária, política econômica neoliberais e orientação para o Sul Global”. A ideia de ser uma bússola moral no Continente, que surge com Mandela e é retomada por Ramaphosa, por exemplo, se choca com a realidade de um país violento para imigrantes e refugiados.

A essa altura da análise, é possível chegar a duas conclusões preliminares. A primeira é que nem África do Sul, nem Angola, atualmente, conseguem projetar-se no Continente Africano e, mais especificamente, na região da África Austral de maneira a exercer uma liderança regional. Ambos Estados apresentam debilidades nas suas capacidades de poder, como foi visto ao longo do artigo e, África do Sul, em especial, também enfrenta resistência na aceitação da liderança entre os vizinhos.

Para além disso, é possível perceber que as instabilidades domésticas, principalmente os aspectos relacionados às elites políticas no poder e as crises econômicas, impactam na formulação das políticas externa e de defesa. A inserção regional desses Estados, assim, não parece refletir uma estratégia de longo prazo, mas sim, demandas pontuais de sobrevivência do próprio Estado e/ou do governo em questão.

A segunda evidência está relacionada com os ambientes preferenciais de ação internacional desses Estados. Enquanto Angola privilegia fóruns e organizações com escopo, tanto temático quanto geográfico, mais específico, como é

¹³ Segundo os dados do FMI de abril de 2025, a África do Sul tem o maior PIB da África, com mais de 400 bilhões de dólares.

¹⁴ O documento é anterior a ampliação dos membros dos BRICS.

o caso da CPLP e da ZOPACAS, a África do Sul tende a focar sua inserção em âmbitos mais globais, como BRICS e a própria ONU.

Essas nuances na inserção também traduzem a diferença de abordagem entre os dois Estados quando se trata de construção da imagem. Angola adota uma perspectiva mais africanista e de invocação da solidariedade anticolonial e anti-imperialista. África do Sul, por outro lado, privilegia seu posicionamento de interlocutora africana externa, ou seja, ainda que não tenha respaldo dos Estados africanos, vale-se da imagem construída entre outras potências não-africanas para alavancar sua posição.

Angola e África do Sul, ao que parece, almejam ocupar um papel de destaque e liderança na África, ainda que tenham adotado estratégias diferentes para tal. As limitações internas, todavia, tem sido um entrave a esse objetivo e o quanto ambas estarão dispostas e aptas a lidar com esses desafios domésticos será definitivo para a inserção internacional no longo prazo. Para esse fim, uma agenda de pesquisa futura deve olhar para esses desdobramentos recentes, como a presidência angolana da União Africana e uma eventual reformulação da política de defesa sul-africana diante da crise fiscal.

Deve-se fazer a ressalva de que a pesquisa encontra limitações, em especial o fato de que a operacionalização das variáveis domésticas, embora explicitada nas seções anteriores, foi feita baseada em indicadores predominantemente qualitativos, sujeitos a interpretação, o que sugere cautela quanto à generalização dos resultados para além dos dois casos aqui analisados.

Referências

- ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. Being Africa's BRIC(S): South Africa's foreign policy turn from 'Neo-Liberalism' to the 'New Era', South African Journal of International Affairs, v. 32, n. 1-2, 2025, p.71-90.
- ALMEIDA, Eugênio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A Comissão do Golfo da Guiné d Zona De Paz Cooperação do Atlântico Sul. Organizações Interzonais para a Persecução da Segurança Marítima Na Bacia Meridional Atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, 2013.
- ALMEIDA, Eugênio Costa. O papel de Angola como vértice do eixo centro-austral de África: contributos para a segurança regional. **CesContexto**, nº20, Abril 2018.
- AYOOB, Mohammed. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. **International Studies Review**, v.4, nº3, December 2002.
- BERNARDINO, Manuel Brás. **A posição de Angola na arquitetura de paz e segurança africana: análise da função estratégica das forças armadas angolanas**. Coimbra: Almedina, 2013.
- BESSELING, Robert. Spending Spree: Angola's growing military might. *HIS Jane's Intelligence Review*, v.26, issue 7, 2014, p.36-39.
- BOOYSEN, Susan. Hegemonic Struggles of the African National Congress: From Cacophony of Morbid Symptoms to Strained Renewal. *Africa Spectrum*, 53, 2, 2018, 5–35.
- CASTELLANO, Igor. Política Externa Regional de Angola: mudanças frente à ordem sistêmica (1975-2010). **Austral**, v. 4, n. 7, 2015.
- CAWTHRA, Gavin. **The Role of SADC in Managing Political Crises and Conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe**. FES Peace and Security Series n.2, 2010.
- CENTRO DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CIPRA). **Presidente declara empenho de Angola na busca de soluções para os conflitos em África**. 29 de setembro de 2024. Disponível em <<https://cipra.gov.ao/noticias/1896/governo/na-assembleia-geral-da-onu/presidente-da-republica-declara-empenho-de-angola-na-busca-de-solucoes-para-os-conflitos-em-africa>>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- CENTRO DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CIPRA). **Grupo interministerial prepara presidência de Angola em 2025**. 2024. Disponível em: <<https://cipra.gov.ao/noticias/2023/politica/uniao-africana/grupo-interministerial-prepara-presidencia-de-angola-em-2025>>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The Politics of State Survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLARK, John F.. Realism, Neo-Realism and Africas International Relations in the Post-Cold War Era In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

COSTA, Zacarias. Audiência com Secretário Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa, Sede da CPLP, 14 de abril de 2025.

DEPARTMENT OF FOREIGN RELATIONS AND COOPERATION -DIRCO/SOUTH AFRICA. Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. 2011

DEPARTMENT OF FOREIGN RELATIONS AND COOPERATION -DIRCO/SOUTH AFRICA. Framework Document on South Africa's National Interest 2023

DUNN, Kevin. MadLib #32: The (Blank) African State: Rethinking the Sovereign State in International Relations Theory In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

FABRICIUS, Peter. UNITA shakes the foundation of MPLA rule in Angola. ISS Today, 02 set 2022. Disponível em: <<https://issafrica.org/iss-today/unita-shakes-the-foundations-of-mpla-rule-in-angola>>.

GINGA, Damião Fernandes Capitão. A Influência do Mar como Elemento da Política Externa Angolana: Uma Diplomacia Naval Angolana. **R. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 2020, p. 526-555.

GRAHAM, Matthew. **The Crises of South African Foreign Policy**. London, I.B. Tauris, 2015.

GROVOGUI. Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory. In: DUNN, Kevin; SHAW, Timothy. (Ed). **Africa 's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave, 2001.

HAMILL, James. **Africa 's Lost Leader**. IISS, Adelphi Series, 2016.

HENDRICKS, Cheryl; MAJOZI, Nkululeko. South Africa's International Relations: A New Dawn? **Journal of Asian and African Studies**, v.56, n. 1, 2021, p.64-78

HANDY, Paul-Simon. **Anatomy of SADC's failure in eastern DRC**. ISS Today, 20 march 2025.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

IISS. **The Military Balance**. 2025

IISS. **The Military Balance**. 2024

IISS. **The Military Balance**. 2014

JACKSON, Robert H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the third world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JOB, Brian. Matters of Multilateralism. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Eds.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. Pennsylvania: Pennsylvania University Press: 1997.

LANDESBURG, Chris; van HEERDEN, Oscar. The Strategic Goals of the Jacob Zuma Government's Foreign Policy. **Journal of International Politics**, v. 2, n. 1, 2020, p.16-27.

MEDELLÍN, Andrés D.; GARRIDO, Natalia Flores. Las ambivalências de la política exterior de la Sudáfrica democrática. **Humania del Sur**, año 14, n°27, 2019, p.57-76.

MORRIS, Helen. **Angola – september 2017 Update**. ACLED, September 22, 2017. Disponível <acleddata.com/2017/09/22/angola-september-2017-update/>. Acesso em: 26 jun 2019.

MURESAN, Arina; KORNEGAY, Francis. Overcoming the bureaucratic and institutional challenges in South African foreign policy making. In: BRADLOW, Daniel; SIDIROPOULUS, Elizabeth. **Values, Interests and Power: South African foreign policy in uncertain times**. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2020.

NANTULYA, Paul. O Sismo da Mudança Política na África do Sul. Africa Center for Strategic Studies, 14 de junho de 2024. Disponível em: <africacenter.org/pt-pt/spotlight/sismo-mudanca-politica-africa-sul/>

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v.36, n.4, 2010, p.881-901.

OTÁVIO, Anselmo. A Administração Ramaphosa e o Retorno ao Protagonismo da África Do Sul: tendências e desafios à política externa. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**. V.6, n.11, 2021, p.87-107.

OTTO, Lisa. South Africa's Maritime Diplomacy. In: MASTERS, Leslie; MTHEMBU, Philani; VAN WYK, Jo-Ansie. **The South African Foreign Policy Review Volume 4**. Pretoria: AISA Press, 2022.

PRYS, Miriam. **Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and 'Quiet Diplomacy'**. GIGA Working Paper, n.77, 2008.

PRYS, Miriam. **The variability of regional powers**. Paper presented at the SGIR 7th Pan-European Conference on IR, Stockholm, 9-11 September 2010.

RENO, William.. External Relations of Weak States and Stateless Regions. In: KHADIAGALA, Gilbert; LYONS, Terrence. **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Rienner, 2001.

ROSENJE, Musharafa; AJETUNMOBI, Babajide; ADENIYI, Oluwatobi; OMOJOWO, Sunday Oluwatoyin. The Effect of Xenophobic Attacks on Migrant Nigerians in South Africa and Nigeria-South Africa Diplomatic Relations. **Dutse Journal of Peace and Conflict Resolution** Vol. 1, No. 1, 2025, p. 47-66.

REPÚBLICA DE ANGOLA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Decreto Presidencial nº108/18 de 25 de abril de 2018.

REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Decreto Presidencial nº107/18 de 23 de abril de 2018b.

REPÚBLICA DE ANGOLA. **Visão Estratégica de Longo Prazo – Angola 2050. 2023**

ROQUE, Paula Cristina. **Angola's crucial foreign policy drive**. SWP Comments, n.15, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2013.

RUSSEL, Pollitt. Liberation lost in South Africa? Corruption and incompetence plague African National Congress. **American Magazine**, September 2022.

SCHENONI, Luis L. The Southern African unipolarity. **Journal of Contemporary African Studies**, V. 36, n.2, 2017

SCHWELLER, Randall L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. (Eds.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 311-347

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SCHOLVIN, Soren. **South Africa and Secondary Powers: contestation in Sub-Saharan Africa**. South Africa Institute of International Affairs, Occasional Paper 270, 2017.

SEABRA, Pedro; ABDENUR, Adriana Erthal. Age of Choice or Diversification? Brazil, Portugal, and Capacity-Building in the Angolan Armed Forces, **African Security**, v.11, n.3, 2018.

SIPRI Military Expenditure Database. <<https://www.sipri.org/databases/milex>>

SIPRI Arms Transfers Database. <<https://armstransfers.sipri.org/>>

SOUTH AFRICA. **South Africa Defence Review**. 2014

SOUTHALL, Roger. Ramaphosa's New Dawn Confronting the ANC's Mafia State. In: BROWN, Chris; MOORE, David; RUTHERFORD, Blair. **New leaders, new dawns?** Montreal, McGill-Queen's University Press, 2022.

TALIAFERRO, Jeffrey W. Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (eds.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.194-226.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus (990-1992)**. São Paulo: EDUSP, 1996.

Funções de colaboração exercidas

Nathaly Xavier Schutz

Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Visualização; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Danielle Jacon Ayres Pinto

Administração do projeto; Visualização; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)
