

Cadernos de Estudos Africanos

ISSN: 1645-3794

cea@iscte.pt

Centro de Estudos Africanos  
Portugal

Domingos Bembe, Miguel  
Análise do Processo de Paz no Enclave de Cabinda  
Cadernos de Estudos Africanos, núm. 20, 2010, pp. 27-54  
Centro de Estudos Africanos  
Lisboa, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293023453003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**ANÁLISE DO PROCESSO DE PAZ  
NO ENCLAVE DE CABINDA**

**Miguel Domingos Bembe**

ISCSP - Universidade Técnica de Lisboa

[miguelbembe@gmail.com](mailto:miguelbembe@gmail.com)

## Resumo

*O presente artigo pretende apresentar uma análise sociopolítica dos constrangimentos e desafios do processo de paz resultantes do Acordo de Cabinda, negociado em Brazzaville entre 13 e 15 de Julho de 2006, e assinado em 1 de Agosto do mesmo ano entre o Governo da República de Angola e o Fórum Cabindês para o Diálogo (FCD), na tentativa sempre incompleta de regulação da disputa territorial de tipo independentista/secessionista iniciada em 1975.*

Palavras-chave: Angola, questão de Cabinda, democracia local, desenvolvimento local, nova Constituição, paz, reconciliação e conflitos

## Abstract

*This paper aims to present a social political approach of the constraints and challenges arising from the peace process of Cabinda Agreement negotiated in Brazzaville, on July 13-15, 2006, and signed on August 1st of the same year between the Government of Angola and the Cabindan Forum for Dialogue (FCD), in an attempt to resolve the territorial independentist/separatist dispute initiated since 1975.*

Keywords: Angola, Cabinda issue, local democracy, local development, new Constitution, peace, reconciliation and conflicts

## Introdução

As primeiras Constituições dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)<sup>1</sup> tiveram em comum, entre outros aspectos, “a concepção monista do poder e a institucionalização do partido único” (Miranda, 2010: 2) – correspondente ao movimento de libertação do país, ou, relativamente a Angola, ao movimento vencedor na capital, Luanda. Passados trinta e cinco anos desde a independência política, os caminhos percorridos pelos cinco países da África lusófona “mostram semelhanças e diferenças, mudanças e continuidades e, apesar dos desenvolvimentos em algumas áreas, muitas promessas ficaram por cumprir gerando esperanças frustradas de uma vida melhor para todos”<sup>2</sup>.

Com efeito, um dos princípios estruturantes da Constituição da República de Angola (CRA) promulgada em Fevereiro de 2010, é provavelmente a reafirmação, consagração e reconhecimento do carácter unitário do Estado, da democracia pluralista e representativa, das instituições de poder tradicional local (constituídas segundo o direito consuetudinário) e da organização autónoma do poder autárquico local (democraticamente legitimado). Ao impedir qualquer possibilidade futura de viabilização de estruturas de autogoverno provincial e/ou eventualmente regional, parece constituir uma *omissão jurídico-política sobre um dos assuntos paradigmáticos no conjunto angolano: a questão do Enclave de riba-Zaire/Cabinda*.

Este ensaio visa, por isso, analisar os desafios multidimensionais do processo de paz resultante do Acordo de Cabinda<sup>3</sup>, negociado no Congo-Brazzaville em Julho de 2006, e subscrito em Agosto do mesmo ano no sudoeste de Angola (Província do Namibe) entre o governo angolano e o Fórum Cabindês para o Diálogo, na tentativa de resolução da disputa territorial formalmente iniciada em 8 de Novembro de 1975.

Elaborado a partir do estudo e análise de um conjunto de fontes abertas e de informadores qualificados, o presente artigo, de natureza qualitativa, procura nesta introdução efectuar um enquadramento geral do tema escolhido, as suas limitações, e argumentar sobre o interesse que está na base da sua elaboração. Segue com uma breve resenha histórica e política sobre a República de Angola e o Enclave de Cabinda, realiza uma breve retrospectiva do conflito em Cabinda, apresenta uma abordagem crítica do Acordo de Paz de Cabinda, identifica al-

<sup>1</sup> Guiné-Bissau, 1973; Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola, 1975; Cabo Verde, provisória de 1975.

<sup>2</sup> Sublinha e bem, o *Call for Papers* sobre “35 Anos da independência das ex-colónias portuguesas em África”, na *Edição temática dos Cadernos de Estudos Africanos*, Revista Semestral do Centro de Estudos Africanos/ISCTE-IUL ([http://cea.iscte.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=246&Itemid=55](http://cea.iscte.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=246&Itemid=55) [01-03-2010]).

<sup>3</sup> Cfr. Resolução n.º 27 B/06, de 16 de Agosto.



A sua situação geopolítica faz de Angola um país da costa ocidental da África Austral, totalizando 1.246.700 km<sup>2</sup> de superfície. Com cerca de 18.498.000 habitantes segundo estimativas de 2009<sup>4</sup>, esta ex-província e colónia de Portugal compreende grandes espaços etno-sociológicos ou socioculturais, nomeadamente:

os Khoisan, ou Hotontote-Bochimane, onde se inscrevem os povos Kede, Nkung, Bochimanes e Kazama, os Vâtwa ou pré-bantu, com os povos Cuissis e Cuepes, e o Bantu com os povos Ovibundu, Bakongo, Ambundu Tucôkwe, Ngangela, Ovambo, Nyaneka, Humbe, Helelo, Axindonga e Luba (Feijó, 2001: 101).

Estes espaços socioculturais apresentam, naturalmente, diferentes níveis linguísticos, de densidade populacional, de desenvolvimento e integração política, económica, cultural e social.

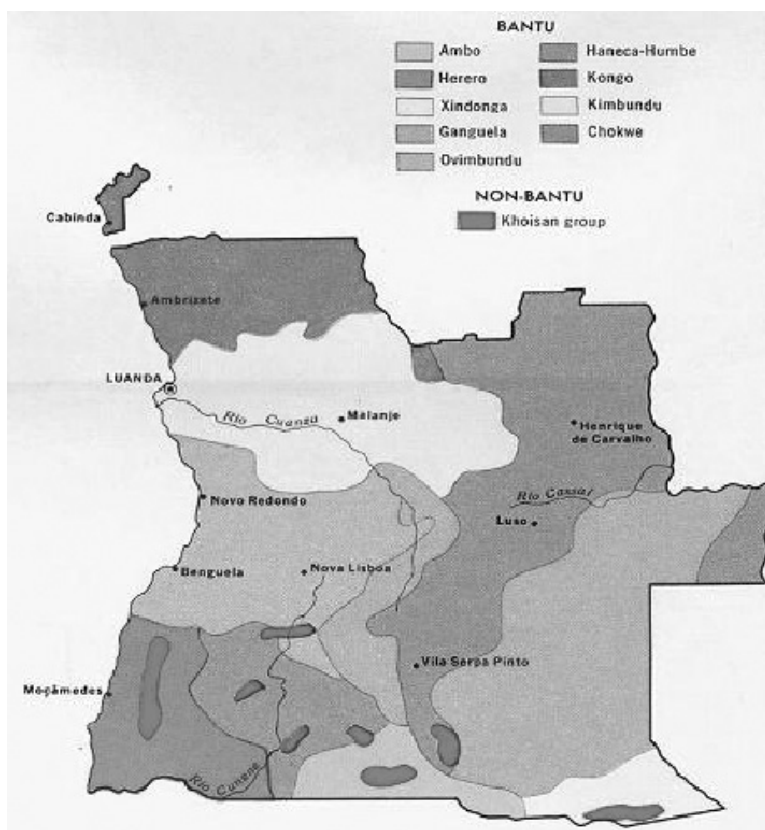


Figura 2: Distribuição geográfica em Angola<sup>(1)</sup> (Fonte: U.S. Central Intelligence Agency)

<sup>4</sup> Cfr. Dados gerais sobre a República de Angola. *Britannica World Data* (<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/25137/Angola> [25-05-2010]).

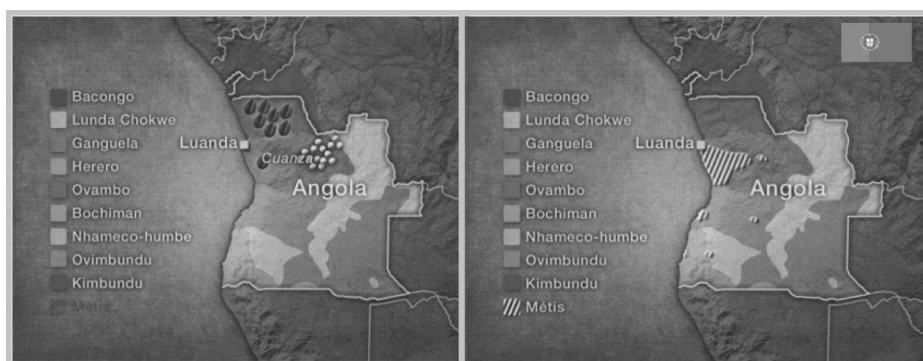


Figura 3: Distribuição geoétnica em Angola<sub>2</sub> (Fonte: Arte.tv. França)

Para fins político-administrativos, a estrutura territorial deste fascinante Estado africano, membro incontornável da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP), tende quase a preservar o hipotético legado colonial, com algumas tímidas, mas importantíssimas reformas em curso. Angola organiza-se, assim, em dezoito províncias, estas em 161 municípios e 557 comunas<sup>5</sup>, podendo ainda estruturar-se em entes territoriais equivalentes (artigo 5º n.º 3 da CRA).



Figura 4: Mapeamento das Províncias de Angola (adaptado pelo autor)

<sup>5</sup> Cfr. *Atlas dos Municípios de Angola*. Dados recolhidos entre Dezembro de 2004 e Maio de 2006 ([http://dwms.fao.org/atlas/angola/index\\_pt.htm](http://dwms.fao.org/atlas/angola/index_pt.htm) [25-05-2010]).

As formas organizativas do poder local (em vias de efectivação) compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação democrática dos cidadãos. As autarquias organizam-se em municípios. Tendo em conta “as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento das regiões”, podem ser constituídas “autarquias de nível supramunicipal”, podendo-se ainda estabelecer outros escalões “infra-municipais da organização territorial da administração local autónoma” (artigo 218º da CRA).

Na essência, a instituição do poder local em Angola visa romper com o centralismo de Estado e firmar um compromisso fundador daquilo que de mais democrático existe: o poder deve estar onde está o povo. Porque só existe para servir a comunidade, o poder deve ter uma relação o mais próxima possível com os seus destinatários. Só um poder de proximidade será capaz de conhecer as aspirações e os anseios dos cidadãos. Reportando-se ao caso português, é possível afirmar, sem a menor hesitação, que o poder local autónomo (regional e autárquico) é “uma das mais genuínas concretizações da ideia de democracia”<sup>6</sup>. Gradualismo e concertação parecem ser a chave para uma reforma equilibrada dos poderes.

Em Angola, a questão do modelo de Estado e de governo a adoptar motivou fortes discussões, fundamentalmente partidárias e *públicas*, no quadro do processo de elaboração da nova Constituição da República, promulgada em 5 de Fevereiro de 2010, após ter sido vista e aprovada pela Assembleia Constituinte em 21 de Janeiro e, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 111/2010, de 30 de Janeiro, em 3 de Fevereiro. Trata-se dos princípios da separação dos poderes na sua dupla vertente: vertical e horizontal<sup>7</sup>. Evidentemente, a Lei Fundamental revogada em Fevereiro de 2010 representa o culminar do processo de transição constitucional iniciado em 1991, com a aprovação, pela Assembleia do Povo, da Lei n.º 12/91, de 6 de Maio, que consagrou “a democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o sistema económico de mercado”<sup>8</sup>. Estas mudanças foram aprofundadas pela Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92, de 16 de Setembro. É o início do período democrático no país.

Estiveram na base destas ocorrências: a alteração do sistema centralizado da economia em Angola (1985), a derrocada do sistema socialista (1987), os Acordos

<sup>6</sup> Aníbal Cavaco Silva (12 de Dezembro de 2006). Intervenção na sessão de abertura do Congresso do Poder Local. *Página Oficial da Presidência da República Portuguesa* (<http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=2432> [16.5.2010]).

<sup>7</sup> A temática das formas de Estado diz respeito ao princípio de separação vertical dos poderes, ou seja, o modo como um determinado Estado resulta estruturado na sua totalidade, tendo em conta os elementos que o compõem (o povo, o território e o poder ou a soberania); por outro lado, está também relacionada com a definição da forma de governo que compreende o princípio da separação *horizontal dos poderes* (funcional e orgânica do poder).

<sup>8</sup> Extracto do *Preâmbulo* da nova Lei Constitucional angolana.



de Nova Iorque de 22 de Dezembro de 1988, e os Acordos de Bicesse de 31 de Maio de 1991 (Feijó, 2001: 141). Com efeito, depois de ter conquistado a sua independência política em 11 de Novembro de 1975, as grandes conquistas seguintes do povo angolano foram “a democracia multipartidária no início dos anos 90, e a paz definitiva, em 4 de Abril de 2002”<sup>9</sup>, concluída, em 1 de Agosto de 2006, com o Memorando de Entendimento sobre Cabinda<sup>10</sup> em vias do seu primeiro “reajustamento político”<sup>11</sup>.

Os angolanos exerceram, pela primeira vez, o seu dever cívico de votar nas eleições legislativas multipartidárias de 29 e 30 de Setembro de 1992. Após as segundas eleições gerais de 5 e 6 de Setembro de 2008 (que deram vitória esmagadora ao MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola, num total de 81,64%, reservando-lhe 191 deputados dos 220 assentos da Assembleia Nacional)<sup>12</sup>, pretende-se que passem a realizar-se com normalidade no país. As próximas eleições legislativas estão agendadas para 2012, ano em que finda o mandato da actual legislatura. Seguirá, provavelmente, o ensaio das eleições locais autárquicas em Angola.

### **Sobre o Enclave de Cabinda**

Da circunscrição geofísica infere-se que Cabinda, décima-oitava província angolana, é um minúsculo enclave descontínuo do país, localizado na costa ocidental africana, com cerca de 7.680 km<sup>2</sup>, tendo como fronteiras terrestres, a Norte, a República do Congo, numa extensão de 196 km, a Nordeste, Leste e Sul, a República do Congo Democrático, com 153 e 100 km, e a Oeste, o Oceano Atlântico com 103 km (Moreira, 2004: 34). A costa de Cabinda apresenta condições privilegiadas para a navegação, designadamente a Baía de Cabinda, formada por uma linha costeira de cerca de 25 km, aproximadamente 70 km a norte do rio Zaire, a “Baía das Almadias ou Golfo das Almadias”, como é designada nos mapas de Diogo Homem e de Philipppo Pigafetta (Martin, 1977: 47-59; Martin, 1985: 45).

<sup>9</sup> Cfr. Discurso de José Eduardo dos Santos na cerimónia de promulgação da Constituição de Angola, em 5 de Fevereiro de 2010. *Portal Oficial dos Serviços de Apoio ao Presidente da República de Angola* (<http://www.pr.ao/imprensa/item/discursos/164> [05-02-2010]).

<sup>10</sup> O acordo pretende “pôr fim à luta armada iniciada há 31 anos pela independência do território pela FLEC e estender a paz a todo o país (...), depois do acordo de Luena de 2002”. Cfr. Ana Dias Cordeiro, 01-08-2006, agência Lusa e jornal *Público* ([http://www.publico.pt/Mundo/memorando-para-a-paz-em-cabinda-eassinado-hoje-em-angola\\_1265874](http://www.publico.pt/Mundo/memorando-para-a-paz-em-cabinda-eassinado-hoje-em-angola_1265874) [04-05-2010]).

<sup>11</sup> Cfr. “Cabinda: A nova proposta de paz entre a FLEC/FAC e Luanda”. Declarações de Alexandre Tati e Bento Bembe, 9-07-2010. *Rádio Voz da América* ([http://www.voanews.com/portuguese/news/Angola\\_Cabinda\\_Peace\\_09July\\_2010\\_voanews-98126609.html](http://www.voanews.com/portuguese/news/Angola_Cabinda_Peace_09July_2010_voanews-98126609.html) [22.07.2010]).

<sup>12</sup> Resultados finais das eleições legislativas de 5 de Setembro de 2008. CNE, *Página Oficial da Comissão Nacional Eleitoral de Angola* (<http://www.cne.ao/> [16-09-2010]).

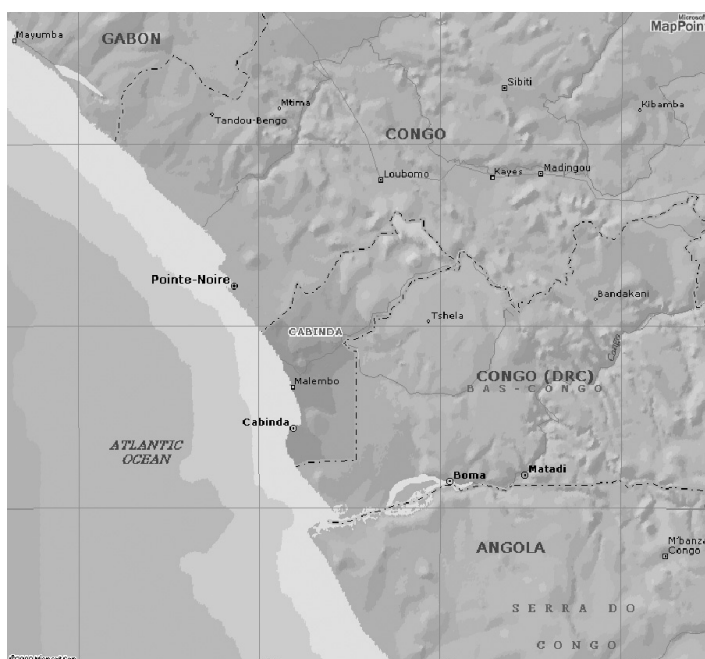


Figura 5: Condição geopolítica de Cabinda (Microsoft MapPoint)

A sua população ronda os 500 mil habitantes, distribuídos em quatro municípios, estes constituídos em doze comunas: Cabinda (Sede, Malembo e Tando-Zinze), Cacongo (Sede, Massabi e Dinge), Buco-Zau (Sede, Inhuca e Necuto) e Belize (Sede, Luali e Miconje)<sup>13</sup>. Os seus habitantes pertencem ao grupo etnolinguístico Kikongo e à etnia Bakongo da grande família Banta (Martins, 1968: 13-14; 1972: 9-14). Os Cabindas<sup>14</sup> são compostos maioritariamente por clãs, subdivididos em duas tribos. Uma tribo constituída pelo clã Basundi e outra composta por seis clãs (Bauoio, Bakongo, Balinge, Baluango/Baiombe, Bavili e Bakoki). Além das suas principais riquezas, o petróleo e a madeira da densa floresta equatorial do Maiombe, o enclave angolano possui outros recursos naturais como manganês, fosfato, ferro, urânio, cobre, ouro, diamantes e potássio<sup>15</sup>. No domínio agrícola as suas terras são férteis para a cultura de café, cacau, amendoim, banana, mandioca, batata, feijão e milho.

<sup>13</sup> Cfr. Dados demográficos e geográficos da Província de Cabinda. Revista *Ngonje* (propriedade do Governo da Província de Cabinda), *Informação Trimestral de Cabinda*, n.º 10, Ano 05, Abril-Junho 2007, pp. 36-37 ([http://www.gpcabinda.com/ngonge/ngonge\\_ed10.pdf](http://www.gpcabinda.com/ngonge/ngonge_ed10.pdf) [25-05-2010]).

<sup>14</sup> Termo de utilização comum na documentação oficial – entende-se os naturais do Enclave, territorial e predominantemente definido aquando da partilha de África no séc. XIX, situado entre os dois Congos.

<sup>15</sup> Cfr. Cabinda com excedentes em madeira. *Angola Acontece* (<http://www.angolaacontece.com/full.php?id=2483> [20-11-2009]).

No âmbito da organização e estruturação do poder tradicional local, alguns dados oficiais apontam que a província de Cabinda possui:

36 Regedorias, sendo 36 Regedores, igual número de Secretários de Regedores; 2.039 Autoridades Tradicionais; 96 Sobas; 51 Coordenadores de Bairros e 165 Adjuntos de Coordenadores de Bairros; 371 Chefes de Aldeias e 289 Secretários de Chefes de Aldeias; 110 Chefes de Zonas; 97 Anciãos; 139 Conselheiros; 298 Advogados Tradicionais, e 350 Apeladores<sup>16</sup>.

Na véspera da Conferência de Berlim e da partilha de África, as autoridades locais (dos três pequenos *reinos* de Cabinda: Kakongo, Loango e Ngoio) concluíram com o comandante da corveta *Rainha de Portugal* um acordo de protectorado – o “Tratado de Simulambuco de 1 de Fevereiro de 1885” (Madureira, 2001: 33), como testemunho de que Cabinda já era “zona de influência” de Portugal (Ribeiro, 2004: 101). Em Cabinda, o acordo é também interpretado como um instrumento “político-jurídico com relevância internacional” (Luemba, 2008: 67-71), que certifica a “autonomia do Enclave” face aos restantes territórios, tanto os do antigo Reino do Kongo, como os então colonizados por Portugal. Constitui, assim, fundamento “inequívoco para a sua autodeterminação e independência”, no quadro do segundo ciclo do processo de autodeterminação e emancipação política e jurídica, estabelecido pelos processos de descolonização que ocorreram sobretudo de 1945 a 1975 liderados pelas Nações Unidas (ONU).

### Breve retrospectiva do conflito em Cabinda

Com o colapso do Império Português em 1974, foi celebrado o *defunto* Acordo da Penina, na estância algarvia de Alvor, em 15 de Janeiro de 1975, entre Portugal e os considerados *três principais movimentos* de libertação de Angola (FNLA, MPLA e UNITA), que determinava as linhas gerais da independência da então colónia portuguesa. As partes acordaram também a *anexação* de Cabinda como parte integrante do futuro Estado africano<sup>17</sup>, *sem o prévio consentimento* dos autóctones do Enclave. Em Novembro de 1975, eclodiram cenários de teatro estratégicos que atingiram o patamar da guerrilha, opondo Angola e o *povo de Cabinda* (organizado no seio da FLEC - Frente de Libertação do Enclave de Cabinda). A maioria dos cabindenses refugiou-se sobretudo no Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa

<sup>16</sup> Cfr. Governador de Cabinda reúne-se com autoridades tradicionais. *ANGOP, Agência Angola Press* ([http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/sociedade/2010/2/13/Governador-Cabinda-reune-com-autoridades-tradicionais,a95395cd-24e9-468b-b544-ea72177e2739.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/sociedade/2010/2/13/Governador-Cabinda-reune-com-autoridades-tradicionais,a95395cd-24e9-468b-b544-ea72177e2739.html) [31-03-2010]).

<sup>17</sup> Artigo 3º do Acordo do Alvor: “Angola constitui uma entidade una e indivisível nos seus limites geográficos e políticos actuais e, neste contexto, Cabinda é parte integrante e inalienável do território angolano”.

e Gabão-Libreville. O aumento da intensidade do conflito armado provocou a “degradação da situação dos direitos humanos”<sup>18</sup> e das “infra-estruturas económicas e sociais”, tendo originado “a pobreza generalizada e constante clima de repressão e de terror”<sup>19</sup>.

Depois de mais de trinta anos de *cross fire*, os principais problemas com que se deparou diziam respeito à verdadeira incapacidade de aproximação das partes (governo angolano e FLEC), à ausência de consensos em relação ao modelo que orientaria a resolução do problema e à radicalização das posições. A FLEC recusa qualquer saída que não seja a *autodeterminação e a independência* do território, que considera *protectorado português* à luz do famoso Tratado de Simulambuco. A sociedade civil local propõe a realização do referendo *exclusivo aos Cabindas*, para resolver em definitivo o diferendo existente quanto à *restituição da independência* ao Enclave<sup>20</sup>.

O Executivo angolano afirma no seu discurso oficial que a questão de Cabinda é um “assunto estritamente interno” de Angola. Qualquer modalidade de resposta deverá preservar “a soberania nacional e a integridade territorial do país”, ao mesmo tempo que não tolerará “ingerências externas” tendentes à desestabilizar Angola. Para Luanda, as reivindicações “aparentemente” políticas, em Cabinda, “resultam fundamentalmente de uma falta de atenção à resolução de muitos problemas de natureza económica e social”. A paz permitirá libertar mais recursos para que as autoridades dediquem maior atenção a esta província, “dentro da interdependência com o resto do país”. Acresce que o Presidente de Angola considerou, em 26 de Fevereiro de 2002, que Cabinda seria também “uma questão a tratar no âmbito da reforma constitucional”. Assim, será possível “saber o que é que os angolanos todos querem, qual é a sua opinião sobre Cabinda”<sup>21</sup>. Trata-se de uma consulta popular dirigida a todos os angolanos<sup>22</sup>!

Seis meses depois, a formação política de José Eduardo dos Santos (MPLA, partido no poder desde 1975) admitiu discutir “todas as possibilidades” de au-

<sup>18</sup> Isaías Samakuva, 18-04-2008. Relatos de violações de direitos humanos em Cabinda são constantes – UNITA. RTP, *Rádio Televisão Portuguesa* (<http://www1.rtp.pt/noticias/index.php?article=340741&visual=26&rss=0> [20-12-2009]).

<sup>19</sup> Cfr. Relatórios da Agência dos Direitos Humanos da ONU, da ex-MPALABANDA, Human Rights Watch.

<sup>20</sup> “(...) para o Enclave, deve, antes, ser reconhecido o direito de auto-determinação através de um referendo e se não se resolver este problema, pode então adiar-se as eleições”. Declarações de 15-07-2008 do antigo Vigário Geral da Diocese Católica de Cabinda, padre Raúl Tati. *Multipress/Visão Angola, Rádio Voz da América* (<http://www.multipress.info/viewnew.php?id=428> [15-07-2008]).

<sup>21</sup> Cfr. Entrevista do Presidente da República, José Eduardo dos Santos, à *Rádio Voz da América* (VOA), Washington, 26-02-2002. *Página da Embaixada da República de Angola em Portugal* ([http://www.embaixadadeangola.org/not\\_2002/not16.htm](http://www.embaixadadeangola.org/not_2002/not16.htm) [15-04-2002]).

<sup>22</sup> Em resposta, a nova Constituição promulgada em 5 de Fevereiro de 2010 não faz menção a Cabinda e ao seu Estatuto Especial resultante do compromisso de 1 de Agosto de 2006 entre o Governo e o FCD.

tonomia para Cabinda, não excluindo o “recurso à força” militar<sup>23</sup>. A UNITA de Jonas Savimbi (1934-2002), enquanto movimento *rebelde* angolano (1975-2002), mostrava-se favorável à autonomia política para o Enclave. No final da *guerra civil* (que devastou Angola durante vinte e sete anos), este maior partido da *fragilizada* oposição angolana tem reiteradamente proposto, de forma teórica, uma solução político-administrativa idêntica à adoptada nas ilhas portuguesas da Madeira e dos Açores<sup>24</sup>. Na realidade, até Maio de 2006, o esforço para a paz na região resumiu-se a meras declarações de intenção.

Em Portugal, nenhum governo se aventura a interferir no assunto *interno* de Angola<sup>25</sup>. Algumas personalidades políticas e activistas cívicos perspectivam que a resposta para a contenda político-identitária ainda persistente no *antigo protectorado*, seria o *acolhimento* do Simulambuco<sup>26</sup> pelo ordenamento jurídico angolano, implicando o *respeito e aplicação do espírito* do Tratado luso-cabinda de 1885.

A posição da Organização das Nações Unidas sobre o *Dossier Cabinda* é de um verdadeiro *silêncio ensurdecedor*. Raramente a ONU se reserva o direito de influenciar ou conduzir o processo de expressão da vontade de um povo pertencente a uma entidade que reconhece. Só é excepcionalmente permissível “em casos de genocídios, crimes contra a humanidade, Estados falhados...” (Lara, 2002: 52-53). De forma reiterada, as conjunturas nunca favoreceram a viabilidade da tão famigerada tese independentista de Cabinda, jogando apenas (a tese) um papel meramente estimulador. Destarte, o paradigma de *modus vivendi*, no âmbito nacional angolano, vai ganhando cada vez mais espaço, com a manifestação mais profunda no acordo de 2006, “bem como o grau de realismo que a maioria dos movimentos de resistência de Cabinda a pouco e pouco vai fazendo seu” (Bembe, 2010a: 10).

Após os cenários acima expostos, norteados por *avanços e recuos*, nos finais de 2005 abriu-se uma ronda de negociações directas em Brazzaville<sup>27</sup> entre o governo de Angola e o Fórum Cabindês para o Diálogo (organização que alega agrupar

<sup>23</sup> João Lourenço, secretário-geral do MPLA, em declarações à VOA, 27-09-2002.

<sup>24</sup> Cfr. “Cabinda - Proposta da UNITA suscita debate” (Raúl Danda, 23/5/09). VOA (<http://www.voanews.com/portuguese/news/a-38-2009-05-23-voa1-92248674.html> [23-05-2009]).

<sup>25</sup> Para além dos crescentes interesses económicos lusos e dos aliados em jogo em Angola, e a pertença comum à CPLP, Portugal encontra-se vinculado aos Acordos de Janeiro de 1975, apesar de a sua validade ter sido posta em causa com a tomada unilateral do poder pelo MPLA em Novembro de 1975.

<sup>26</sup> Conversa com Dom Duarte da Bragança (Sintra, 03-05-2008, 11H-13H30). Para ele, “embora a solução justa fosse a realização de consulta popular apenas às populações de Cabinda”, a solução possível seria a concessão a Cabinda de uma ampla autonomia ou do estatuto de território federado”.

<sup>27</sup> O governo congolês, que assumia a presidência rotativa da União Africana, foi escolhido como *facilitador*.

todas as forças de resistência de Cabinda)<sup>28</sup>. A logística constitucional da unidade não consentindo o princípio de autogoverno provincial e/ou regional, implicou que Luanda atribuisse ao ex-protectorado português um controverso *Estatuto Especial político-administrativo*<sup>29</sup> de âmbito provincial, que integra o Memorando de Entendimento do Namibe de 1 de Agosto de 2006. Não existe, contudo, qualquer evidência que permita provar alguma mudança política essencial ao sistema político e na estrutura do poder vigente, facto que não isenta a abordagem adoptada de potenciais conflitos a curto/médio e longo prazo.

O certo, porém, é que o contestado Memorando de Entendimento sobre Cabinda abarca vários aspectos *muito positivos* sobre a causa binda: o reconhecimento formal do conflito pela República de Angola, as suas vertentes histórico-geográfica, sociopolítica e cultural, bem como os fragmentados e físsiparos movimentos de resistência cabindense que ao longo da história viram recusada a sua autenticidade inatingível como movimentos de libertação nacional.

Como deixamos atrás dito, a convivência menos saudável entre Cabinda e Luanda existe e persiste devido às deficiências político-conceptuais e processuais do modelo gizado pela Resolução n.º 27-B/06<sup>30</sup> da Assembleia Nacional, podendo suscitar vários reajustamentos a curto/médio e longo prazo. E não admira, pois, que a nova Constituição da República olvide o Estatuto Especial de Cabinda (EEC) e prefira furtar-se a este importante assunto político do país. Trata-se de uma “omissão-lacuna jurídica, decerto politicamente intencional” relativamente ao histórico problema “interno” de Angola (Guedes *et al.*, 2003: 77). Com efeito, a Lei Fundamental impede sistematicamente (à partida) a viabilização de princípios do autogoverno, que poderiam contribuir para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo político instituído pelo Decreto-lei n.º 1/07 do Conselho de Ministros<sup>31</sup>.

Alguns estudos sustentam que o problema “deve resolver-se no âmbito da concessão de autonomia política” (Pereira, 1997: 8). O acolhimento do Memorando tem sido “pouco pacífico”<sup>32</sup> em alguns sectores políticos e da sociedade civil binda e angolana em geral<sup>33</sup>. Estes renovam as suas “dúvidas” sobre o teor do di-

<sup>28</sup> De 23 a 29 de Agosto de 2004 teve lugar em Emmaus (Holanda) a Conferência Inter-Cabindesa, com participação de delegações da FLEC-Plataforma (ex FLEC-Renovada) e da FLEC-FAC, além da sociedade civil cabindense. As FLECs foram fundidas, e criado o Fórum Cabindês para o Diálogo (FCD).

<sup>29</sup> Artigo 3º: “O Estatuto Especial da Província de Cabinda é de âmbito político-administrativo e decorre da especificidade histórico-geográfica e cultural da província”. Cfr. Decreto-Lei n.º 1/07 de 2 de Janeiro.

<sup>30</sup> Aprovou em 16 de Agosto o Memorando de Entendimento para a Paz e Reconciliação em Cabinda.

<sup>31</sup> Aprovou em 2 de Janeiro o Estatuto Especial para a Província de Cabinda (p. 24).

<sup>32</sup> Cfr. “Cabindas rejeitam paz de Luanda”. Agostinho Chicaia, *Diário de Notícias*, 05-07-2006 ([http://dn.sapo.pt/Inicio/interior.aspx?content\\_id=642940](http://dn.sapo.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=642940) [05-07-2006]).

<sup>33</sup> “Padre Raúl Tati recusa acordo obscuro de Bento Bembe sobre Cabinda”. *Notícias Lusófonas*, 04-07-2006 (<http://www.noticiaslusofonas.com/view.php?load=arcview&article=15084&category=Angola> [04-07-2006]).



ploma, e verifica-se um número crescente de protestos, cepticismos e criticismos quanto ao alcance da sua execução<sup>34</sup>.

O que nos reserva o futuro? Para alguns sectores radicais é improvável que o problema se resolva por meio de um acordo doméstico, embora este deva existir! O paradigma político adoptado em 2006 “está vocacionado a evoluir de forma gradual”<sup>35</sup>. O novo estatuto “não consiste no fim das conversações, mas num instrumento para afirmação do desenvolvimento da região”<sup>36</sup>. Estes aspectos elencados pelos negociadores do governo de Angola e do Fórum Cabindês para o Diálogo foram reiterados pelo Chefe de Estado angolano em Cabinda<sup>37</sup> e em Luanda<sup>38</sup>. É evidente que a solução política para Cabinda precisa ser “consolidada” no contexto angolano<sup>39</sup>.

## **O Acordo de Paz de Cabinda: uma abordagem crítica**

O Memorando de Entendimento sobre Cabinda defende impreterivelmente a manutenção da “República de Angola como Estado unitário e indivisível, democrático e de direito”. Neste âmbito, foi definido um Estatuto Especial, que, segundo refere o documento, corresponde às “particularidades da província” no conjunto angolano. Este último aspecto traduziu a necessidade da promoção de um modelo de governação para Cabinda “com especiais competências”<sup>40</sup>.

Em contrapartida, o novo Estatuto consagrado, embora pretendesse fomentar “a partilha de decisões” entre Cabinda e Luanda, não parece ir além de uma mera declaração de intenções. O conjunto de áreas em que o “governo de Cabinda” deteria “competências especiais de âmbito específico”<sup>41</sup> incide sobre questões

<sup>34</sup> “Padre Jorge Congo chama Carnaval à missa pela paz em Cabinda”. *RTP, Rádio Televisão Portuguesa*, 02-03-2007 (<http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=135288&visual=3&layout=10>).

<sup>35</sup> Cfr. Declarações de 1 de Agosto de 2009, de António Bento Bembe, presidente do Fórum Cabindês/FCD e co-signatário da paz em Cabinda. *Jornal de Angola* ([http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/bento\\_bembe\\_faz\\_apelo\\_a\\_fraternidade](http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/bento_bembe_faz_apelo_a_fraternidade) [01-08-2009]).

<sup>36</sup> Cfr. Declarações de 16 de Julho de 2006 do então ministro da Administração do Território angolano e co-signatário do acordo de paz sobre Cabinda, Virgílio Fontes Pereira ([http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/politica/2006/6/28/Governo-Forum-Cabindes-aprovam-texto-final-entendimento-paz-Cabinda,a891bde-a0fc-422e-afee-9992a6da8e9c.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/2006/6/28/Governo-Forum-Cabindes-aprovam-texto-final-entendimento-paz-Cabinda,a891bde-a0fc-422e-afee-9992a6da8e9c.html) [17-07-2006]).

<sup>37</sup> Cfr. Discurso do Chefe de Estado proferido em 10 de Agosto de 2007, na sua segunda visita à província de Cabinda. *Página Boletim Informativo do Governo de Angola* ([http://www.angolanainternet.ao/boletiminformativo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=250](http://www.angolanainternet.ao/boletiminformativo/index.php?option=com_content&task=view&id=250) [11-08-2007]).

<sup>38</sup> Cfr. Discurso do Chefe de Estado proferido em 15 de Outubro de 2010 na cerimónia de abertura do ano parlamentar da Assembleia Nacional. *Portal Oficial dos Serviços de Apoio ao Presidente da República de Angola* (<http://pr.ao/imprensa/item/discursos/260> [15-10-2010]).

<sup>39</sup> Cfr. Declarações de Bento Bembe em 23 de Outubro de 2010 (co-signatário do acordo de paz sobre Cabinda) ([http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/discurso\\_do\\_presidente\\_foi\\_claro\\_e\\_oportuno](http://jornaldeangola.sapo.ao/20/0/discurso_do_presidente_foi_claro_e_oportuno) [23-10-2010]).

<sup>40</sup> Informação avançada em 24-07-2006 pelo então ministro da Administração do Território, Virgílio Fontes Pereira, na Assembleia Nacional, sobre a trajectória do processo negocial entre o Governo e o FCD.

<sup>41</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 1/07 de 2 de Janeiro, pp. 5-7.

de governação local que continuam, paradoxalmente, na esfera de decisão da competência exclusiva do Executivo central<sup>42</sup>. Refira-se, neste contexto, as competências específicas, nomeadamente nos domínios do planeamento, hotelaria e turismo, da agricultura e desenvolvimento rural, da indústria, dos transportes, da assistência e reinserção social, das obras públicas, da energia e água, do urbanismo e ambiente, de saúde, da educação, da cultura, do empreendimento e do investimento privado (cfr. artigos 16º e 19º a 30º do EEC). As linhas mestras do Estatuto pretendem ainda o alargamento, o aprofundamento e uma maior racionalização dos poderes do “governo local” em relação às áreas financeira, comercial, tributária, aduaneira e portuária, com regimes e competências específicas (cfr. artigos 17º, 18º, 112º e 113º).

Visando garantir a participação dos cabindas na administração do Estado angolano, foi promovido um figurino de governação que passa pela cooptação variável de muitas das elites políticas cabindenses. Trata-se de atribuir alguns cargos a quadros interlocutores de paz sob a égide do FCD (nos órgãos auxiliares do Presidente da República e Chefe do Executivo, no Governo Provincial e nas instituições públicas que compreendem a administração directa e indirecta do Estado). Privilegia igualmente a integração de alguns membros das forças militares da FLEC nos três ramos das Forças Armadas Angolanas (FAA) e na Polícia Nacional (PN)<sup>43</sup>.

O documento prevê ainda o repatriamento das populações de Cabinda refugiadas, sobretudo, nos países limítrofes<sup>44</sup> e sua reintegração social na vida nacional<sup>45</sup>. Estes aspectos e finalidades tornaram indispensáveis, no quadro do EEC, dotar o Conselho do Governo da Província de Cabinda de poder deliberativo (cfr. artigos 32º a 34º), ao contrário dos conselhos das restantes 17 províncias, “como órgãos meramente consultivos dos respectivos governos” (Pereira, 24/07/2006).

Um *novu* figurino verifica-se também no que toca ao alargamento do sistema de governação, que se pretende participativo, através da inclusão de um “Conselho Provincial de Auscultação e Concertação Social” (cfr. artigos 40º, 41º e 42º do EEC). Os integrantes passarão a chamar a si o concurso de munícipes, ONG, autoridades tradicionais, representantes (das associações sindicais, do sector empresarial público e privado, camponeses, Igrejas reconhecidas por lei) e outras

<sup>42</sup> Esta análise funda-se nos termos do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 1/07 de 2 de Janeiro: “O Governo da Província de Cabinda tem por atribuições promover e orientar o desenvolvimento administrativo, económico e social da província, com base nas deliberações e opções do Governo Central e assegurar a prestação dos serviços comunitários locais”.

<sup>43</sup> Cfr. Resolução n.º 27-B/06 de 16 de Agosto, pp. 5-8.

<sup>44</sup> O acordo reserva a participação do ACNUR, do governo de Angola e do FCD.

<sup>45</sup> Com a demora de Luanda, refugiados cabindenses recorrendo a meios próprios começaram a regressar à *terra natal* desde Agosto de 2010. Cfr. Resolução n.º 27-B/06 de 16 de Agosto, p. 8.



entidades cuja presença o chefe do Executivo da Província de Cabinda considerar pertinente<sup>46</sup>.

O Memorando propôs igualmente a aprovação pela Assembleia Nacional de um Projecto de Resolução relativo à “Lei de Amnistia”, incluindo o “cessar das hostilidades, a desmilitarização da FLEC e das organizações sob autoridade do FCD, a adequação do dispositivo militar das FAA em Cabinda e a reintegração condigna dos quadros provenientes do FCD na vida nacional”. O diploma ordena “a extinção formal e definitiva da FLEC e das demais organizações afectas ao FCD, bem como do FCD propriamente dito, e sua transformação em partido político nacional angolano”<sup>47</sup>.

Com efeito, assinalou-se um marco notável e sem precedentes na história do conflito político-militar angolano/cabinda, embora não exista nenhuma evidência que permita provar qualquer mudança política essencial no sistema político e na estrutura do poder vigente. O EEC, embora se pretenda político-administrativo, não parece integrar um sistema de repartição de poderes capaz de conter a tendência centralizadora do Estado e manter a sua intervenção em posição de equilíbrio a nível da região: constitui uma das últimas heranças da prática de antiga potência colonizadora<sup>48</sup>.

O modelo organizacional do Estado revigorado no Enclave parece reflectir o patamar de subdesenvolvimento político resultante do desenvolvimento sistemático de uma incipiente cultura política de participação democrática, que põe ênfase na cultura política de *sujeição*. No período em análise (2006), a própria divisão político-administrativa formal angolana não parecia favorecer a atribuição de um Estatuto Especial a nenhuma unidade territorial do Estado (uma falta jurídica tendencialmente resolvida pela actual Lei Constitucional).

O paradigma preservado em Cabinda afigura-se um subterfúgio encontrado pelo regime para protelar e furtar-se às outras perspectivas geralmente contempladas como possíveis soluções para o conflito *interno*: a atribuição de uma autonomia política progressiva de base provincial e/ou regional com fundamento na sua identidade e características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas

<sup>46</sup> Para uma visão de conjunto ver o artigo 40º, n.º 1 do EEC. Ver ainda o artigo 9º: “O Governo da Província de Cabinda deve ser previamente ouvido pelo Governo Central sempre que este pretenda adoptar medidas de natureza administrativa, económico-social e legal com especificidade provincial”.

<sup>47</sup> Cfr. Resolução n.º 27-B/06 de 16 de Agosto, p. 5.

<sup>48</sup> Pese embora em Portugal, no contexto de ruptura com a ditadura e de autocontrolo do novo Estado democrático, a Constituição da República de 1976 adoptou um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes instituições políticas, instituindo as Regiões Autónomas e o Poder Local como verdadeiros níveis políticos de contrapoder ou de contenção do poder centralizador do Estado.

históricas aspirações territoriais das populações do Enclave<sup>49</sup>. Evidentemente, a temática do estatuto de Cabinda em Angola é uma questão muito importante. Este tema eminentemente político, e não jurídico-administrativo, não se resolve em sede do poder local, ou seja do mero benefício de descentralização administrativa (tal como insinua genericamente a Constituição da República nos artigos 8º, 199º, 213º e 217º).

O EEC privilegia o rigor no estabelecimento de bases gerais do modo de organização, competências, funcionamento e poder regulamentar da administração do Estado no Enclave, no âmbito da sua maior integração no *efémero* modelo político-administrativo do país. No fundo, visa dois objectivos estratégicos fundamentais: a reafirmação do desenvolvimento socioeconómico de Cabinda num quadro de interdependência com o resto de Angola, bem como o reforço e manutenção da autoridade do Estado na região. Sem dúvida, a organização político-administrativa de Cabinda e de outras províncias angolanas continua a não possuir a natureza de um poder político: é uma administração desconcentrada do Estado, controlada administrativa, política e financeiramente pelo poder central desde 1975.

O governo de Cabinda terá de processar a sua administração num sistema de total dependência e subordinação ao Estado<sup>50</sup>. Como os demais executivos provinciais de Angola, o governo de Cabinda é uma inegável dependência do Estado central, tendo como missão, entre outras, a de assegurar a prestação dos serviços comunitários locais (artigo 11º do EEC). O adiamento da autonomia política e a inexistência de estruturas de poder autónomas democraticamente legitimadas diminuem a participação política das populações e sua intervenção activa na sociedade, sendo uma problemática permanente da sua relação com o governo provincial, as administrações municipais e comunais.

O novo estatuto de Cabinda está perfeitamente destituído de mecanismos que permitem conceder legitimidade política aos órgãos executivos locais, “através da sua ligação às populações, fazendo-as participar no processo de gestão da região/Municípios e fazendo delas seus aliados políticos na relação com o Estado e as outras Províncias/Municípios” (Machete, 2002: 12). Sugere-se, por isso, um novo modelo político alternativo, simples e eficaz para Cabinda. E o instituto de *power sharing* associado à autonomia, aplicado no contexto angolano,

<sup>49</sup> Na visão de Fontes Pereira (24-07-2006), a autonomia reclamada para Cabinda tem a ver com “a regionalização, resultante da descentralização política e administrativa, não consagrada” na Constituição. Tal como a antiga, a nova Lei “prevê a descentralização administrativa que institucionaliza as autarquias”.

<sup>50</sup> “As medidas e acções governamentais no sentido da aceleração da reconstrução e desenvolvimento da Província de Cabinda, são da exclusiva responsabilidade dos Governos Central e Provincial de Cabinda” (Resolução n.º 27-B/06 de 16 de Agosto, pp. 2 e 9).

seria talvez um dos possíveis instrumentos para a regulação, contenção e gestão da contenda político-identitária na província enclave descontínua do país! Tal é defensável?<sup>51</sup>.

## **Desafios ao processo de paz de Cabinda**

Numa perspectiva macro, o processo angolano de pacificação e de integração tem privilegiado o bom senso e a tolerância, com êxitos indiscutíveis. Todavia, subsistem tensões latentes que obrigam a uma atenção contínua, a acções faseadas, baseadas nos mesmos princípios e que não escamoteiem as realidades diversas subjacentes e queiram adaptar as estruturas às pessoas e aos povos e não o inverso.

Os desafios que se colocam à liderança angolana, no plano interno e externo, são bastante complexos e contundentes, mas não insuperáveis. Em relação ao Enclave de riba-Zaire, procura-se insistentemente a neutralização dos objectivos tradicionais do seu povo *mudo e/ou dispensado*, para uma *sede geográfica exclusiva*. Luanda tende a desviar e enquadrar a exigência independentista de Cabinda numa estratégia de progressivo e *ineficaz* desenvolvimento socioeconómico, de *Estatuto Especial* de âmbito provincial ou de uma eventual *Autarquia Supramunicipal*, que robustece a tendência centralizadora do Estado. Estaremos talvez perante uma falsificação do sistema de equilíbrio que passa, inevitavelmente, pela “feudalização, com o desenvolvimento das instituições, que então não passam de carapaças de uma vida passada” (Bessa, 1993: 597-598).

As eventuais vulnerabilidades e potencialidades para Angola que poderão decorrer do processo de paz de Cabinda, fortemente apoiado principalmente pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa<sup>52</sup>, pelos Estados Unidos da América<sup>53</sup>, pela União Africana, pela União Europeia, dependerão essencialmente da vontade política e do pragmatismo dos decisores angolanos para estabelecer e dinamizar medidas e acções governativas para estabilizar e acelerar a recons-

<sup>51</sup> Os antigos antagonistas seriam forçados a trabalhar em conjunto no contexto nacional angolano e a tomar decisões essenciais relacionadas com Cabinda por consenso. O objectivo último é o de transformar os adversários em parceiros. Contudo, reconhece o respeitável *Journal of Peace Research* (2002), que “(...) this concept can only be successful under specific conditions and by specific arrangements”.

<sup>52</sup> Os chefes de Estado e de Governo da CPLP, reunidos em Bissau em 17 de Julho de 2006, saudaram os “Acordos de Entendimento rubricados entre o governo da República de Angola e o Fórum Cabindês para o Diálogo, de modo a encontrar-se uma solução de estabilidade definitiva para aquela parte do território angolano”. Cfr. “Declaração de Bissau”, *VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP* (<http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=162> [22-10-2010]).

<sup>53</sup> “For the people of Cabinda, this Memorandum of Understanding is more than just a document on peace and reconciliation; it is the promise of economic development and increased political influence”. Cfr. The United States Strongly Supports the Cabindan Peace Process. *Public Affairs Section, US Embassy*. Luanda, August 1, 2006 ([http://angola.usembassy.gov/august\\_1\\_2006.html](http://angola.usembassy.gov/august_1_2006.html) [22-08-2008]).

trução e o desenvolvimento do Enclave, visando, a curto/médio e longo prazo, diminuir as assimetrias regionais e responder aos problemas de pobreza, fome, exclusão social e política dos cabindenses.

Com efeito, o desenvolvimento, numa perspectiva antropossociológica, implica mudança social e cultural, tendo em conta que não pode ser reduzido a um fenómeno de carácter exclusivamente económico. A meta do desenvolvimento deverá ser equacionada “numa perspectiva multidisciplinar, envolvendo a reorganização e a reorientação do sistema político, económico e social”. Os factores de progresso político relacionados com “a credibilidade e consolidação das instituições do Estado” são o suporte das estratégias de desenvolvimento socioeconómico (Romana, 1997: 231).

Mais do que um simples documento sobre *paz e reconciliação*, o Memorando de Entendimento do Namibe seria para o povo de Cabinda uma promessa de desenvolvimento económico e de crescente influência política. Não é possível aproveitar as viabilidades e recursos de uma sociedade “subalternizando os grupos que não estão no poder e impondo-lhes critérios de hegemonia sem alternativa” (Borges de Macedo citado por Bessa, 1993: 596). A elite política não pode ignorar as diversas elites sociais e aspirar à sua digestão. Cada elite parcial, como a religiosa, a militar, a técnica, a cultural, a económica, a de prestígio, tem a sua função e garante um espaço de autonomia e, sobretudo, de pensamento alternativo. Se tais elites dispuserem de força a partir das instituições que coroam, representam sempre um limite às ambições exorbitantes da elite política, contendo-a dentro de esferas que resultam desta lógica do antagonismo.

De um olhar atento ao EEC pode inferir-se que estamos em presença de um modelo de paz e reconciliação sem transformação expressiva do sistema político, da estrutura do poder e ideologia do Partido/Estado. A constituição formal foi reiterada e convenientemente invocada como *o grande tabu* para adequar uma resposta verdadeiramente democrática ao problema político interno<sup>54</sup>. No fundo, tende a esvaziar a análise dos conflitos, dobrando-se numa *democracia que não há*, empobrecida e acrítica, que sobrevaloriza a eficácia técnica e a despolitização dos contextos locais.

*Quem governa* parece tender a expandir o seu espaço de intervenção, ampliar os dependentes, absorver e dispersar os concorrentes, colonizar a sociedade civil, colocando-a sob protecção vigilante. Este afigura-se um problema magno para a liderança de Luanda, considerando que a construção de um quadro da estratificação social actual cabindense deve obedecer ao cruzamento de três variáveis

<sup>54</sup> O Estado parece debater-se com a contradição insolúvel entre a sua vontade de crescimento centralizado e a necessidade de se tornar *mínimo*.

essenciais que tardam em ser uma evidência: estatuto económico, estatuto social e estatuto político.

A nível nacional, alcançada a paz, a norma inegável da mutabilidade e da vulnerabilidade de qualquer sistema político torna indispensável consolidar aquilo que é considerado “o bem público mais precioso dos nossos tempos”, procurando “conjuguar a representação e a participação, a economia e a política, a família e as instituições” do país (Ginsborg, 2008: contracapa). Nesta ordem de ideias, o enclave angolano parece que vai continuar a ser um problema para a liderança do MPLA. A receptividade do Partido-Estado ao tratamento democrático e plural exigido para resolver em definitivo o problema, levará consigo um outro problema “incómodo e multidimensional” (cuja resposta foi mais uma vez adiada pela actual Constituição): a necessidade de reforma profunda do sistema de governação do país<sup>55</sup>, caucionando a desintegração do “Estado Providência”, isto é, a ruptura da sua homogeneidade e centralização (Montalvo, 2003: 47).

Com efeito, o travão à acção da elite política só se poderia encontrar nas elites parcelares, apoiadas em forças sociais reais, capazes de definir os seus objectivos e defendê-los no terreno. Se tais minorias organizadoras conseguem escapar à integração forçada que as elites tendencialmente unificantes prosseguem como prática necessária, tornam-se esteios de autonomia de campos que acabam por defender interesses próprios, mas que correspondem ao interesse geral. Torna-se hoje evidente que mecanismos como a petição popular, o referendo para problemas normativos, o plebiscito para questões excepcionais, estão ao alcance da sociedade de massas. Este processo suscita geralmente entre membros da elite política uma reserva fácil de compreender, porque a intervenção popular evoca receios de diversa natureza.

O progresso da educação, a facilidade da comunicação, e até o voto plural, compensando eventuais absurdos, chegariam para acabar com as cautelas. Ignorando estas três vias, as sociedades contemporâneas têm ainda movimentos próprios, que cristalizam em manifestações que são sempre possíveis de estudar e interpretar no seu justo significado. Desprezá-las ou magnificá-las são atitudes sentimentais que pouco ajudam a descortinar a sua função. Por elas, camadas marginalizadas ou desatendidas, fazem sentir a sua vontade. Sem necessidade de defender uma agitação contínua, que é cansativa, nada invalida encarar as autênticas manifestações como verídicas petições populares, expressões de sentimentos partilhados, sintomas da pulsação da sociedade.

<sup>55</sup> Para alguns analistas, o modelo de governação revigorado em Angola (com a aprovação da actual Constituição) corresponde a um retrocesso de um sistema que muitos desejavam que fosse verdadeiramente democrático. Parece que a efectivação gradual do poder local autárquico, consagrado pela Lei Constitucional, tenderá a responder a esta corrente do pensamento.

Sem dúvida, a transformação efectiva do *Estado Providência* num novo paradigma de Estado, o chamado *Estado Pluralista*, gera uma *administração policêntrica*, constituída por uma constelação de novos órgãos que coexistem com interesses e lógicas distintas e constituem múltiplos centros de poder. O Estado vai-se reestruturando, redefinindo as suas funções estratégicas e fazendo intervir nessa “recomposição funcionista” os municípios, as regiões, as organizações supranacionais e os sectores privados e sociais (Machete, 2002: 32-37).

A realização das componentes previstas no compromisso político sobre Cabinda e sua consolidação é fortemente determinante e condicionada pelo modelo do poder no seio do grupo dirigente de Angola, centrado à volta do Bureau Político e do Comité Central, mas sobretudo do núcleo restrito do Presidente da República e Chefe do Executivo. São aspectos sensíveis do ponto de vista do desenvolvimento socioeconómico e político, com cuja continuidade em Cabinda poderão eventualmente constituir-se (a curto/médio e longo prazo) num potencial factor de instabilidade e reforçar a emergência de sinais de anomia política generalizada<sup>56</sup>. Manifestamente, o impacto do sistema interno e os sentimentos que gera na comunidade local angolana em geral – os quais oscilam entre o desenvolvimento, que tarda em ser uma evidência e as situações de exclusão que permanecem e, em certos casos, se ampliam<sup>57</sup> – podem levar a reacções negativas também polarizadoras das fidelidades horizontais, a crescentes tensões sociais, e alargarem o universo de descontentes e críticos, disponíveis para acções de contestação potencialmente mais amplas e mais violentas (Bembe, 2010b: 19-20).

Como sucedeu em 8 de Janeiro de 2010<sup>58</sup>, na tentativa de inviabilizar a segurança e estabilidade projectada em Cabinda, é muito provável que alguns indivíduos e/ou grupos radicais descontentes, com eventual conexão ou não com movimentos insurrectos, países contíguos, a diáspora, membros familiares, refugiados, imigrantes legais, ilegais ou irregulares, e mesmo aliciando alguns cidadãos nacionais ou estrangeiros *vulneráveis*, venham a adoptar novos comportamentos desviantes. Estes tenderão a perpetrar actos anti-sociais e criminosos contínuos, para transmitir um sentimento de insegurança aos cidadãos. Trata-se de uma espécie de *franchising* que procurará utilizar e reviver o nome FLEC como

<sup>56</sup> Verifica-se o aumento da dependência multidimensional do Enclave do Executivo central. Ao baixo nível das infra-estruturas locais, acresce a dependência de Cabinda dos Congos. Esta situação retira às autoridades locais capacidade de promover e concretizar iniciativas para o desenvolvimento da província.

<sup>57</sup> O ministro angolano que acompanha a província de Cabinda considerou em Luanda, em 17 de Abril de 2008, que “a população de Cabinda atravessa uma situação de frustração devido à condição de miséria em que vive”. Cfr. Ministro Bento Bembe nega existência de guerra em Cabinda. RTP, *Rádio Televisão Portuguesa* (<http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=147154&visual=3&layout=10> [03-11-2009]).

<sup>58</sup> Na sequência do ataque armado contra o autocarro que transportava a selecção de futebol do Togo que ia participar na Taça das Nações Africanas *Angola Orange 2010*, reivindicado por separatistas do Enclave de Cabinda e que estaria na origem da desistência daquela selecção da competição.

um marco histórico para cometer actos terroristas e criminosos, visando captar alguma credibilidade/valorização pessoal *astuciosa*, macular a imagem do país, pôr em causa os valores matriciais do povo angolano e minar a paz, o desenvolvimento económico, político e social<sup>59</sup>.

Nesta perspectiva, é provável que Cabinda venha constituir, para esta região centro-oeste de África, um foco potencial permanente de conflitualidade que poderá, inclusivamente, ressuscitar nos Estados adjacentes ambições de anexação, tanto mais que não lhes será difícil lançar mão aos fundamentos étnicos, tribais e históricos para sustentar essa eventual aliciante opção<sup>60</sup>. A concretizar-se, o conflito tenderá a ter alavancas políticas construídas segundo lógicas geopolíticas e geoestratégicas de países limítrofes de Cabinda e/ou outros Estados que eventualmente tenderão a recorrer àqueles, numa estratégia de procuração (Bembe, 2010b: 19-20).

Por outro lado, e apesar do desejo dos cabindenses refugiados nos dois Congos e no Gabão, o seu repatriamento tem sido sistematicamente adiado. Esta atitude prende-se com a crescente morosidade na adequação de condições básicas para o seu acolhimento, bem como com a componente relativa à assistência e reintegração social. A situação (entre outras vulnerabilidades) tenderá a ser fortemente explorada, de forma variável, pelos agitadores da paz e tranquilidade, a médio e longo prazo. De facto, as outras metas que se colocam em Cabinda não têm tanto a ver com aspectos de ordem institucional, mas com a realização de objectivos macro-operacionais que dizem respeito à problemática da habitação, à auto-suficiência alimentar, à superação da questão da descontinuidade ou isolamento geográfico do Enclave e à implementação de actividades terciárias.

Uma outra dimensão fundamental tem a ver com a cultura do medo que ainda se vive no Enclave e um pouco por toda Angola. Trata-se da liberdade de expressão e da participação na vida democrática. Uma cultura do medo que não está apenas relacionada com questões de integridade física, mas também, ou principalmente, com o medo de perder privilégios, empregos ou acesso a bens, o que se traduz na ausência de iniciativas e exigências por parte dos cidadãos. Um conceito de medo amplo, nitidamente equivalente a dependência e que mais que um problema político, traduz uma realidade cultural. Julga-se indispensável

<sup>59</sup> “A FLEC pretendia minar gradualmente o moral e as capacidades do adversário mais forte; o desgaste do poder político estabelecido; despertar o mundo sobre a continuidade do conflito; a criação de um ambiente psicológico de expectativa de insegurança” (Bembe, 2010: 19).

<sup>60</sup> José Eduardo dos Santos qualificou, em 15 de Outubro de 2010, a situação de segurança de Angola como estável mas marcada por algumas ameaças e riscos com destaque para Cabinda, fazendo referência a perturbações externas. Cfr. Discurso sobre o Estado da Nação, Cerimónia de Abertura do Ano Parlamentar da Assembleia Nacional. *Portal Oficial dos Serviços de Apoio ao Presidente da República de Angola* (<http://pr.ao/imprensa/item/discursos/260> [15-10-2010]).



realizar uma profunda mudança na cultura política e organizacional do Estado, despartidarizar a vida diária e ultrapassar o enorme abismo de comunicação entre aqueles que detêm o poder e os que a ele estão submetidos.

Em síntese, a transformação pode manifestar-se por duas vias clássicas: *a nível orgânico*, através da criação de serviços desconcentrados do Estado e de novas entidades de direito público e de direito privado exteriores à Administração Pública, e *a nível territorial*, por via dos processos de regionalização e de descentralização municipal (Montalvo, 2003: 47-52). Nesse processo, sempre incompleto, os aspectos elencados afiguram-se essenciais para uma mudança real.

Não basta *participar* para tornar democrático um processo. Está em causa não apenas a forma – *quem e como participam?* – mas também o conteúdo: “Participar para quê? Quais são os interesses? Quais os consensos e os conflitos?” (Guerra, 2006: 7). A tese da participação implica, por um lado, cultura política e, por outro, consciência cívica. A participação não é sinal de consenso e não tem significado de per si, se não se atender aos actores em presença, aos conteúdos em discussão e às suas relações com o contexto sistémico em que se inserem. Os actores não são entidades homogéneas nem representam interesses unívocos, como nem todas as questões em causa têm o mesmo valor do ponto de vista da reflexividade dos actores ou da estrutura das relações sociais.

---

## Conclusões

A grandeza dos desafios observados no terreno requer (a curto/médio e longo prazo) a implementação pelos Executivos Central e Provincial, de um amplo e diversificado conjunto de acções de impacto social, para assegurar a promoção do desenvolvimento de Cabinda numa perspectiva antropológica e a satisfação das necessidades básicas das populações, num processo sempre incompleto de procurar inverter a manifesta situação do enclave petrolífero angolano.

Hoje como no passado, afigura-se que Cabinda continua a desempenhar a sua função de sempre: centro da exploração, do comércio e das transacções relacionadas com exportações dos produtos lucrativos, e centro da importação dos produtos alimentares e géneros de primeira necessidade. E a dignidade normativa das “competências especiais de âmbito específico” que se pretendeu atribuir ao Enclave no Estatuto Especial tendeu a ser manipulada pela mentalidade centrista que continua a predominar entre nós. A essa dignidade será sempre difícil fazer corresponder os planos de desenvolvimento socioeconómico e político da própria província e os meios necessários, nomeadamente financeiros, para tal efeito. A história tem muita força e os grupos independentistas e/ou radicais cabindenses, uma vez desencadeados, não podem voltar atrás.



Importa que as populações se revejam na progressiva evolução do modelo e que o consolidem, garantindo a sua constante e necessária participação democrática. Se a participação pública assume como ponto de partida essencial a eleição de representantes políticos para cargos governativos, pode dizer-se que ela assume um grau muito elevado quando aos cidadãos é permitido participar activamente nos processos de planeamento, tomada de decisão e gestão propriamente dita. É aconselhável, portanto, que todas as reformas mantenham sistemas de representação que consolidem e se possível ampliem os actuais mecanismos de integração dos cidadãos no processo democrático.

Mas se a prática da democracia se define simultaneamente pelo direito à diferença e pelo direito à identidade, de hoje em diante a questão particular do enclave descontínuo do país é certamente um problema eminentemente político e não jurídico-administrativo com que a liderança angolana deverá lidar a longo prazo. Preservando os mais altos anseios do povo angolano, os princípios partilhados plasmados na Lei Constitucional e no Memorando de Entendimento do Namibe, afigura-se que a resposta para Cabinda encontrar-se-á, muito provavelmente, nas formas de partilha de poder associadas a uma autonomização tão marcada quanto seja possível garanti-lo. Este *approach* não deixa de parecer improvável para quem conheça a mecânica política centralizante de uma República de Angola que desde os seus primórdios tem sido difícil de governar na ausência de um centro forte. Será seguramente com base nessa prática *clássica* que pode vir a ser aberto espaço para uma convivência saudável exigida por uma *realpolitik* que se coadunou sempre mal com ideias de autodeterminação.

Recorrendo a uma metáfora: a descentralização é a dimensão política e administrativa, enquanto a autonomia é a dimensão ontológica (Barreto, 1994: 271). Como parece evidente, a autonomia é um conceito muito mais rico e complexo do que a descentralização. A descentralização sugere a continuidade institucional e cultural entre o centro e a região. A autonomia implica que, para além dos factores de continuidade, haja também diferença de qualidade, diferença de natureza. Isto sem esquecer o essencial: a descentralização pode limitar-se a uma técnica, eventualmente uma estratégia de administração, enquanto a autonomia está ao serviço da cidadania, da plena cidadania.

Sobre a temática em análise, é preciso pôr os pés no chão. Com ou sem Simulambuco, o Enclave de riba-Zaire tem vastas reservas de petróleo e gás natural. Tem recursos essenciais e uma posição geopolítica invejável. Quer se queira quer não, é difícil imaginar uma independência que de imediato seria retratada como uma secessão inaceitável. Todavia, a consciência da identidade tenderá a suscitar sempre, no seu povo, o desejo para um tratamento *distinto* no contexto

nacional angolano e este, assumido em condições favoráveis, por via de autonomia política interna, poderá promover a mudança para uma democracia.

Com efeito, o destino das populações não pode ser determinado por via impositiva. Compete ao Executivo Central promover o desenvolvimento total e integrado da sociedade global. O Estado age, a nível nacional, como agente dinamizador e árbitro de interesses nem sempre compatíveis, competindo-lhe, por isso, um papel mais vasto de regulação. O desenvolvimento exige uma gestão racional dos recursos existentes e a sua distribuição equitativa.

Finalmente, a melhor fonte inspiradora e a minha forma de exprimir o meu amor por Angola e de uma forma muito especial por Cabinda, são talvez as palavras proferidas um dia por um célebre historiador inglês: “o meu amor por um lugar, por uma pessoa ou por uma instituição, é directamente proporcional ao meu desejo de os reformar” (Thomas Arnold citado por Vitorino, 2002: 121).

Depois dos horrores da guerra civil (1975-2002), a experiência angolana tem de ser a de um banho de realidade.

Figura 6: Cenários de emergência / Agudização de fenómenos sociopolíticos em Cabinda a médio prazo (2010-2024)

FENÓMENOS PROBABILIDADE	Conflitos sociais	Independência	Regionalização	Desgaste do partido/ Estado	Consolidação do processo de paz	Abertura política
Muito Alta	↑		↑	↑		
Alta					↑	
Média						
Baixa		↑				
Muito Baixa						↑
Observações	Subdesenvolvimento; Desemprego; Agravamento das condições de vida das populações; Descontentamento e frustrações sociais; Sublevação das populações.  A ocorrer, tenderá a provocar o desgaste do Partido-Estado (MPLA).	Fenómenos de “separatismo/ restauração do <i>statu quo</i> ” e do terrorismo. Insegurança e desestabilização política.  Descredibiliza o acordo assinado, os parceiros do acordo (governo de Angola e Fórum Cabindês para o Diálogo, FCD).	Reivindicação de autonomia política, económica, administrativa e religiosa. (Alteração, adaptação e/ou reajustamentos sucessivos de qualquer acordo de carácter provincial).  Consenso/reconciliação (ainda que efêmera) entre cabindês afigura-se uma das tendências prováveis, embora de difícil realização. Este cenário parece igualmente ajustável ao fenómeno descrito na coluna 5.  Não pôe em causa o acordo alcançado e os parceiros (governo de Angola e Fórum Cabindês, FCD).	Erosões especiais decorrentes da morosidade e/ou do não cumprimento de algumas cláusulas do Memorando, nomeadamente a reinscrição dos ex- militares da FLEC, restantes membros do FCD, o repatriamento dos refugiados, sua assistência e reintegração social; transformação do FCD em partido político angolano.	Abertura política e esforços dos parceiros de paz (Governo e FCD), e outras organizações sociais e políticas no sentido de incluir no acordo de paz já alcançado em Cabinda alguns sectores (FLEC/ FAC e/ou sociedade civil) que antes mantiveram-se distantes e perplexos em relação ao processo de paz e reconciliação em curso na província desde Agosto de 2006.  (Círculos cabindês tenderão a requerer, <i>sem grande sucesso</i> , o cenário de regionalização, mutação, adaptação e/ou reajustamento gradual do acordo de 2006).	Reajustamento do estatuto especial e funcionamento dos órgãos políticos em Cabinda.  Descentralização político- administrativa (autonomia).  Desenvolvimento socioeconómico.  Nacionalização do debate dos problemas do Enclave.

Fonte: Quadro elaborado a partir do estudo e análise de um vasto conjunto de fontes abertas e de análises de informadores qualificados

## Referências

- Barreto, António (1994). “Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político. Reflexões sobre o caso açoriano”, *Análise Social*, XXIX, 1.º-2.º, 125-126, 267-286.
- Bembe, Miguel César Domingos (2010a). “O terrorismo em África. Breve enquadramento do fenómeno em Angola”. Seminário proferido em 22 de Janeiro de 2010 no Serviço de Inteligência Militar, Ministério da Defesa Nacional, Luanda.
- Bembe, Miguel César Domingos (2010b). *Partilha do poder no enclave angolano de Cabinda. Modelo e processo*. Projecto de Tese de Doutoramento em Ciências Sociais (Ciência Política). Aprovado pelo Conselho Científico do ISCSP/UTL, em 20 de Setembro de 2010. Lisboa.
- Bembe, Miguel César Domingos (2009). *A questão de Cabinda. Uma análise sócio-política*. Tese de Mestrado em Ciências Sociais (Estratégia). Lisboa, ISCSP/UTL.
- Bessa, António Marques (1993). *Quem governa? Uma análise histórico-política do tema da elite*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais. Lisboa, ISCSP/UTL.
- Constituição da República de Angola de 5 de Fevereiro de 2010. *Diário da República*, n.º 23, I Série. Luanda, Assembleia Nacional.
- Decreto-Lei n.º 1/07, de 2 de Janeiro. *Diário da República*, n.º 1, I Série. Luanda, Conselho de Ministros.
- Feijó, Carlos (2001). *Problemas actuais de direito público angolano. Contributos para a sua compreensão*. Lisboa, Principia.
- Ginsborg, Paul (2008). *A democracia que não há. Que fazer para proteger o bem político mais precioso dos nossos tempos*. Lisboa, Teorema.
- Guedes, Armando Marques et al. (2007). *State and traditional law in Angola and Mozambique*. Coimbra, Almedina.
- Guedes, Armando Marques et al. (2003). *Pluralismo e legitimação. A edificação jurídica pós-colonial de Angola*. Coimbra, Almedina.
- Guerra, Isabel Carvalho (2006). *Participação e acção colectiva. Interesse, conflitos e consensos*. Lisboa, Principia.
- Lara, António de Sousa (2002). *Imperialismo, descolonização, subversão e dependência*. Lisboa, ISCSP/UTL.
- Luemba, Francisco (2008). *O problema de Cabinda exposto e assumido à luz da verdade e da justiça*. Porto, Papiro.
- Machete, Rui Chacerelle de (2002). “Um novo paradigma nas relações Estado-sociedade”, *Revista Nova Cidadania*, 12.
- Madureira, António Dias (2001). *Cabinda. De Chinfuma a Simulambuco*. Lisboa, Editorial Estampa.
- Martin, Phyllis (1985). “Cabinda e os seus naturais. Alguns aspectos de uma sociedade marítima africana”, *Revista Internacional de Estudos Africanos*, 3, 45-61.
- Martin, Phyllis (1977). “The Cabinda connection – An historical perspective”, *African Affairs*, 76 (302), 47-59.
- Martins, Joaquim (1972). *Cabindas. História, crença, usos e costumes*. Cabinda, Comissão de Turismo da Câmara Municipal de Cabinda.
- Martins, Joaquim (1968). *Sabedoria cabinda. Símbolos e provérbios*. Lisboa, Junta de Investigações do Ultramar.

- Miranda, Jorge (2010). *A Constituição de Angola de 2010*. Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (<http://icjp.pt/system/files/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Angola.pdf> [20.05.2010]).
- Montalvo, António Rebordão (2003). *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. Coimbra, Almedina.
- Moreira, Adriano (2004). “A questão de Cabinda”, relatório do workshop sobre História, Cultura de Cabinda e Imigração, Liberdade e Direitos Humanos. Lisboa, Associação Tratado de Simulambuco - Casa de Cabinda em Portugal.
- Pereira, Virgílio Ferreira de Fontes (1997). *Poder local: Da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução em Angola. Contributos para a hipótese de um modelo*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Resolução n.º 27 B/06, de 16 de Agosto. *Diário da República*, n.º 99, I Série. Luanda, Assembleia Nacional.
- Ribeiro, António Silva (2004). *Organização superior de defesa nacional. Uma visão estratégica (1640-2004)*. Lisboa, Prefácio.
- Romana, Heitor Barras (1997). *São Tomé e Príncipe. Elementos para uma análise antropológica das suas vulnerabilidades e potencialidades*. Tese de Mestrado em Estudos Africanos. Lisboa, ISCSP/UTL.
- Vitorino, António (2002). “A política externa e os novos espaços de segurança e defesa”, in IAEM, *Os novos espaços de segurança e defesa*. Lisboa, Atena, 109-121.