AS RELAÇÕES BRASIL-NIGÉRIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA AFRICANA DA DITADURA MILITAR

THE BRAZIL-NIGERIA RELATIONS IN THE CONTEXT OF THE MILITARY DICTATORSHIP'S AFRICAN POLICY

LUIZA NUNES CORREA, AMANDA DE SOTTO MAYOR, BARBARA KEBACH PFLUCK, GUILHERME RICARDO TISSOT, LIZA BASTOS BISCHOFF[1]
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - RS
E-mail: luizancorrea@hotmail.com
amanda_mayor@hotmail.com
barbarapfluck@hotmail.com
guiletissot@gmail.com
lizabbischoff@gmail.com

Resumo: Examinamos as relações bilaterais entre Brasil e Nigéria durante a vigência do regime militar no Brasil (1964-1985), principalmente a partir do Primeiro Choque do Petróleo. Iniciamos com uma breve contextualização do período, tanto no âmbito internacional, quanto internamente aos dois países. Em seguida, trazemos uma análise da política externa brasileira para a África desde o início dos anos de 1960, com a Política Externa Independente de Jânio Quadros, até 1973, quando ocorre o Primeiro Choque do Petróleo. Depois, tratamos do período que vai de 1973 a 1985, quando ocorreu uma intensificação nas trocas entre os dois países, as quais não se limitaram ao setor energético. Por fim, concluímos que parece se confirmar nossa hipótese de que a aproximação se deu motivada principalmente pela necessidade brasileira de obter novas fontes de petróleo para cobrir as demandas energéticas do Brasil em seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Brasil; Nigéria; Política Externa Brasileira; Ditadura Militar.

Abstract: We examine the bilateral relations between Brazil and Nigeria during the Brazilian military dictatorship (1964-1985), manly after the First Oil Shock. We begin with a brief contextualization of this period, both in the international scope and internally to the countries. Then, an analyses of the Brazilian's African foreign policy since the beginning of the 1960's, with Jânio Quadros' Independent Foreign Policy, until 1973, when the First Oil Shock occured. We also approach the period between 1973 and 1985, when the relations between the countries were intensified and were not limited to the energy sector. Finally, we confirm our hypothesis that the rapprochement was motivated by the Brazilian necessity of obtaining new oil sources to attend its development demands.

Keywords:. *Brazil; Nigeria; Brazilian Foreign Policy; Military Dictatorship.*

---

[1] Graduandas(os) em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Introdução

As relações entre Brasil e Nigéria foram marcadas pela descontinuidade, em um processo de aproximação e distanciamento, que se verifica desde 1961 e estende-se durante o regime militar brasileiro, de 1964 a 1985. Inicialmente, ainda nos governos civis considerados "populistas", desenvolve-se uma política africana dentro dos preceitos da Política Externa Independente de Jânio Quadros e, depois, João Goulart, em que o Brasil reconhece a independência da Nigéria, instala uma embaixada no país e aproxima-se nos âmbitos comerciais, culturais e políticos. Com golpes militares, tanto na Nigéria quanto no Brasil, as relações acabariam se esfriando durante a década de 1960 – também em razão da guerra civil nigeriana (1967-1970) e do início da ditadura militar no Brasil (1964). Ambos neste período voltaram suas políticas externas aos seus próprios continentes, num contexto internacional desfavorável aos países subdesenvolvidos e marcado pelas lutas de descolonização na África e na Ásia.

Nos anos 1970, especialmente a partir do Primeiro Choque do Petróleo em 1973, o interesse do Brasil pela Nigéria cresce consideravelmente, e aí reside nossa principal hipótese de que os militares brasileiros decidiram aproximar-se da Nigéria em razão dos choques do petróleo, haja vista a necessidade urgente do Brasil por energia para o seu crescimento econômico acelerado, dentro de uma ideia de Brasil Grande Potência, desenvolvida durante o governo Médici. Para compreender tal aproximação, analisaremos o contexto internacional, bem como os contextos internos nos dois países; a política externa brasileira para a África e seus antecedentes; o período que vai do golpe de 1964 ao Pragmatismo Responsável de Geisel; e, por fim, voltaremos nossa análise final aos governos Geisel e Figueiredo, passando pelo Segundo Choque do Petróleo (1979), por considerarmos que nestes dois governos ocorre uma intensificação nas relações Brasil-Nigéria em âmbito bilateral, que só seria retomada (e ampliada) futuramente, no governo Lula (2003-2010).

2. Contexto Externo e Interno

O contexto internacional das décadas de 1960, 1970 e 1980 estava inserido no último grande conflito da história (VISENTINI,1998), a Guerra Fria. Este conflito acabou tomando proporções

globais: nos dois blocos opostos, os Estados Unidos e a União Soviética – bem como seus aliados –, estavam diretamente envolvidos, apesar do contato entre eles ser indireto. Por outro lado, os países então chamados de "Terceiro Mundo" acabaram por se encontrar participando da guerra indiretamente. Isso se vê na formação de um "terceiro bloco", o bloco dos não-alinhados, que reuniu 115 países com o objetivo de criar um caminho independente no contexto do conflito ideológico. Os principais temas de que tratava o movimento eram as lutas nacionais pela independência, o combate à pobreza, o desenvolvimento econômico e a oposição ao colonialismo e ao imperialismo, tópicos debatidos na Conferência de Bandung em 1955.

Ao mesmo tempo, ocorria a independência política e econômica de alguns desses países. Foi nesse período que, ignorados pelos dois polos do mundo, muitos dos então países "terceiro-mundistas" conseguiram deixar a condição de colônia. Nos anos 1970, após a independência dos países africanos, o Terceiro Mundo ganha representatividade na ONU. Atualmente, o termo "Terceiro Mundo" não serve mais para o mesmo propósito de designar os não-alinhados, mas foi substituído por um termo que ainda é fruto de uma polarização mundial, a econômica. Esses países são chamados hoje de "países em desenvolvimento".

Dentre os países africanos que lograram sua independência, muitos enfrentaram situações difíceis no processo de formação de seus Estados nacionais. O continente africano é muito diverso, e muitos problemas têm origem na maneira como as potências europeias realizaram a partilha da África. Fronteiras foram delimitadas de maneira artificial, sem levar em conta as necessidades e características dos povos africanos. Desse modo, populações com identidades comuns foram separadas, enquanto povos rivais foram reunidos sob uma mesma unidade politica. O resultado foi a eclosão de violentas guerras civis com milhões de mortos, feridos e refugiados. Em muitos países, os movimentos de independência resultaram em regimes ditatoriais.

O caso da independência nigeriana, ocorrida em 1960, foi um longo processo de negociação com a Grã-Bretanha que muito sofreu com os impactos de uma guerra civil na região: quando protetorado britânico, a divisão colonial da Nigéria imposta pelos ingleses gerou uma grande diferença no desenvolvimento entre o norte e o sul do país, o que futuramente iria culminar em um conflito separatista (VISENTINI, 2011).

Neste período, na América Latina iniciava-se uma onda de radicalização caracterizada por regimes militares anticomunistas, em decorrência do conflito ideológico global. No Brasil, a legitimidade do regime militar dependia da boa condução da economia – o que vinha ocorrendo graças ao programa de estabilização elaborado por Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, a partir da implantação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), já em 1964. O diagnóstico do governo, de que havia uma "inflação de demanda", foi usado como justificativa para se adotar uma política recessiva, acompanhada de reformas institucionais, tais como a trabalhista, a fiscal-tributária, e a monetário-financeira (ABREU, 1989). Todas essas medidas representaram mudanças significativas na estrutura econômica do país, tornando o Brasil mais atrativo aos capitais estrangeiros – o que também se deve à política de alinhamento automático aos Estados Unidos, formulada pelo chamado "Grupo da Sorbonne", do qual fazia parte Castelo Branco, primeiro presidente do período militar (1964-1967).

De orientação oposta, considerado da chamada "linha dura", Costa e Silva (1967-1969) assume um país "estabilizado" economicamente, mas cuja inflação que ainda persistia era uma "inflação de custos", por isso a política de demanda poderia agora ser menos rígida, a qual seria implantada por Delfim Netto ocupando o Ministério da Fazenda, que continuaria no cargo também durante o governo Médici (1969-1974). Estavam criadas as condições para o período conhecido como "milagre brasileiro", que se estende de 1968 a 1973, quando ocorre o Primeiro Choque do Petróleo. Assim, apesar das contestações de 1968, levando o governo a aumentar a repressão com o Ato Institucional nº 5, pode-se dizer que dentre os setores que apoiavam o regime, havia uma grande legitimidade em razão do milagre, mas esta foi posta em xeque com o fim do período de bonança (CERVO e BUENO, 2002).

Para compreendermos o contexto nigeriano, precisamos analisar o cenário pós-independência, ou "pós-colonial", que se configurou na década de 1960. Primeiramente, o imperialismo britânico deixou graves consequências para a Nigéria e, segundo o historiador nigeriano Toyin Falola, não havia integração nacional, tratava-se de "um Estado sem nação", que fora criado artificialmente em 1914, embora agora fosse o mais populoso país da África e um dos mais promissores a se desenvolver, haja vista a consolidação do ideário desenvolvimentista nas elites nigerianas de

influência colonial. Tal fragmentação regional remonta às organizações tribais e nativas, historicamente divididas em seu território, como os Hausa/Fulani no norte, os Yoruba no oeste e nos Igbos no leste e no sul, o que repercutiu em uma organização político-partidária étnico-regional no país. Sobre o problema da unidade nacional,

> [...] era evidente no início dos anos 1960 e os nigerianos o enfrentaram de várias formas. Artistas, acadêmicos e alguns políticos tentaram construir uma cultura única nigeriana através de sua arte, literatura, discursos e legislação. Esforços foram feitos para promover um Estado central forte e uma economia estatal que priorizasse iniciativas desenvolvimentistas por toda a Nigéria. Todos esses esforços significaram uma tentativa de tornar os nigerianos mais próximos politicamente, economicamente e culturalmente, para resgatar pontos comuns e minimizar as diferenças. Em último grau, no entanto, tais medidas falharam, em grande parte em razão da tendência na esfera política de consolidar o poder a nível regional a qualquer custo (FALOLA; HEATON, 2008, p. 159, tradução nossa)[2].

O espírito da época era de total descrença no governo federal, em razão das inúmeras acusações de fraude e corrupção nas eleições que ocorreram antes do golpe de 1966 que derrubou o governo civil democrático de Alhaji Tafawa Balwa. Acreditava-se que a Nigéria como país deixaria de existir e voltaria a se fragmentar pelo menos em norte e sul, em razão das tensões e acirramentos (FALOLA; HEATON, 2008). O golpe levou ao poder o general John Aguiyi-Ironsi, que meses depois foi derrubado pelo tenente-coronel Yakubu Gowon, que o acusou de favorecer os Igbos no sul. O contragolpe veio no mesmo ano, mas não conseguiu impedir as desavenças entre norte e sul. A violência entre as regiões aumentou e deu-se início em 1967 a uma guerra civil, a Guerra de Biafra, com a tentativa de declarar uma região independente – a República de Biafra – pelos Igbos. A independência não foi bem recebida pelo governo – a principal preocupação sendo com as reservas de petróleo da região secessionista, que estavam em maior quantidade do que em todo o resto do território: fica evidente que já na década de 1960 o petróleo representava uma importante fonte de receita para o Estado.

[2] Do original: *The problem of national unity was apparent in the early 1960s, and Nigerians addressed it in many ways. Artists, scholars, and some politicians went about trying to construct a unique Nigerian culture through their art, writings, speeches, and legislation. Efforts were made to promote a strong central state and a state-run economy that focused on development initiatives across Nigeria. All these efforts were meant to bring Nigerians closer together politically, economically, and culturally, to promote commonalities and downplay differences. Ultimately, however, these efforts failed, largely because of the overwhelming trend in the political sphere towards consolidating power at the regional level at any cost* (FALOLA; HEATON, 2008).

Para obter mais apoio, o governo federal muda a atuação regional da Nigéria, fazendo largo uso das instituições multilaterais. Essa nova postura faz com que a independência da Biafra não seja reconhecida pelos membros da Organização da Unidade Africana – cuja fundação e estabelecimento passaram pela articulação nigeriana em 1963 –, pela União Soviética e pela Grã-Bretanha.

Simultaneamente a esse contexto de conflito, a França desenvolve uma ofensiva na região, na intenção de formar a Comunidade Econômica da África Ocidental (CEAO). Essa perspectiva, junto do apoio francês aos secessionistas, acelerou a formação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), incentivada por esforços nigerianos:

> Assim, nos primeiros anos da década de 1970, a Nigéria iniciou esforços contundentes para promover a integração da África Ocidental. Nesse cenário e diante das demandas securitárias e econômicas nigerianas, é possível dizer que a ECOWAS surgiu, portanto, como um mecanismo capaz de instrumentalizar a liderança nigeriana na região, além de garantir a segurança do país e a expansão de seu mercado consumidor (MACHADO, 2013, p. 16).

Tal iniciativa foi fundamental para estabelecer as novas relações comerciais da Nigéria, fomentadas pela crescente exploração de petróleo no país – que se recuperou rapidamente após o término da Guerra de Biafra. O petróleo se tornou, em função de acontecimentos como o Primeiro Choque de 1973, a base de 82% das receitas do país (MACHADO, 2013). Apesar da dependência econômica dessa *commodity*, isso permitiu utilizar futuramente o comércio de petróleo como instrumento de barganha nas relações com o Brasil, em especial na questão do apoio brasileiro ao colonialismo português na África.

Analisando o histórico da Nigéria desde sua independência se pode destacar a relevância da presença do petróleo no país no trato da política externa. Tanto uma fonte de interesse estrangeiro como um incentivo a assumir um papel de liderança regional, o petróleo vai pautar o posicionamento internacional do governo nigeriano a partir do desenvolvimento de relações político-comerciais ao longo das décadas de 1970 e 1980. Entre essas relações, a Nigéria se tornou o principal parceiro do Brasil na África, incentivando o investimento brasileiro no continente – que tinha o petróleo como produto principal.

3. Política Externa Brasileira para a África

3.1 Antecedentes: Política Externa Independente

Um antecedente nas relações Brasil-Nigéria pode ser encontrado na análise da Política Externa Independente (PEI), que orientou a diplomacia dos governos Jânio Quadros e João Goulart, anteriores ao golpe de 1964. As bases internas da PEI, elaboradas pelo chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, residiam nas novas classes atuantes na política, que se articulavam em torno do nacionalismo, como o operariado e a burguesia industrial, além das necessidades externas para o projeto de desenvolvimento industrial em curso (VISENTINI, 1995). Aliado ao novo cenário internacional, onde a descolonização dos continentes africano e asiático estava em curso, a consolidação do sistema socialista era cada vez mais evidente, e com a emergência de novos polos concorrentes aos Estados Unidos, como Japão e Europa Ocidental, o Brasil de 1961 via-se incapaz de alterar a realidade bipolar da época e tinha consciência de seus poucos recursos. Isso levou o país a adotar uma relação pragmática com o resto do mundo, especialmente com a África, com componentes que extrapolavam a esfera econômica, mas evoluíram para uma defesa do Terceiro Mundo e uma multilateralização nas relações internacionais brasileiras.

Jânio Quadros, em sua política africana, enviou à Nigéria uma missão chefiada pelo embaixador extraordinário José Coelho de Souza, com o objetivo de manter contatos políticos e obter informações sobre as possibilidades de comércio com aquele país, inclusive quanto ao fornecimento de petróleo. Ainda em 1961, fora criado o Grupo de Trabalho para a África, voltado às relações com os novos Estados africanos, nos âmbitos econômico, comercial e cultural – e, também neste mesmo ano, abriu-se uma embaixada brasileira na Nigéria. João Goulart, por sua vez, ao dar continuidade à PEI, acaba enfrentando enormes tensões internas, governando até 1964 sob “suspeição ideológica”, o que acabaria inviabilizando a prática de alguns pontos dessa nova orientação (VISENTINI, 1995). Quanto às relações com a Nigéria no período 1963-1964, observamos certo recuo na aproximação política e cultural, verificando-se que o principal interesse brasileiro era desenvolvimento e a consequente solução dos problemas comuns aos dois

países no sistema internacional em razão da condição de subdesenvolvimento. Identificava-se assim, semelhanças com os países da África, mas em razão do fim da barganha neutralista e do acirramento das tensões internas, Goulart se afastaria gradativamente do continente africano, pelo menos no campo político.

3.2 Do Golpe de 1964 ao Pragmatismo Responsável

Durante o início do período militar brasileiro, embora não tenha havido uma política brasileira voltada para a África bem delimitada, a Nigéria já despontava como um parceiro em potencial. Sua população expressiva, sua economia em crescimento e, especialmente, seu potencial no mercado petrolífero, destacavam o Estado nigeriano para uma futura ofensiva diplomática brasileira. Já no governo Castelo Branco, em 1965, a missão comercial brasileira que visita Lagos marca o início dos esforços da ditadura em manter relações com aquele que viria a ser o interlocutor mais importante do Brasil na África – e cuja imagem positiva para o Itamaraty não foi frustrada nem mesmo pelo conflito no país, que só terminaria em 1970 (MACHADO, 2013).

No entanto, por mais que se tenha buscado motivações que não as meramente econômicas, não se logrou êxito em encontrar muitas ações significativas dos militares com relação à Nigéria nos aspectos culturais, políticos e securitários para além da retórica antes do Primeiro Choque do Petróleo. Mesmo tendo havido sinais no governo Médici de uma maior aproximação diplomática e possível cooperação (e também do início das atividades da Petrobrás naquele país), ainda assim estas atendiam, em última medida, a interesses econômicos nos marcos da "diplomacia do interesse nacional", que por sua vez estava atrelada à lógica do binômio "desenvolvimento e segurança", num período em que o desenvolvimento ocupava posição primeira na formulação da política externa do regime e também na sua própria legitimidade (SOUTO, 2003). Certamente a atitude do chanceler Mário Gibson Barbosa foi fundamental na reaproximação dos dois países, graças às suas visitas oficiais à África em 1972, das quais se destaca a visita à Nigéria em novembro daquele ano, dando início a uma forma de integração via investimentos brasileiros no país.

Como aponta Carlos Estevam Martins, havia no governo Médici a ideia de que o Brasil poderia ser uma alternativa vantajosa aos países desenvolvidos em relação à América Latina e à África

através de seu "programa de cooperação técnica", iniciado em 1971 para países da região e estendido em 1972 a Gana, Costa do Marfim e Nigéria, programa este conhecido como "BRAS-AID". Da mesma forma, o autor aponta os investimentos realizados pela Petrobrás na Nigéria para prospecção e extração de óleo cru. Assim, por mais que de 1970 a 1973 o Brasil seguisse a maioria das posições portuguesas na questão colonial africana, houve preocupação em estabelecer boas relações com o golfo da Guiné, especialmente com a Nigéria, e assim, diz o autor que, apesar dos obstáculos internos e externos enfrentados pelo grupo mais "terceiro-mundista" de Gibson Barbosa, tais como a oposição de setores empresariais e da burocracia, além da relação com as ex-metrópoles, no caso a Inglaterra, o saldo foi positivo:

> Seja qual for a eficácia real dessa reorientação, a verdade é que ela implicou um novo movimento em direção aos interesses econômicos e estratégicos referentes ao Atlântico Sul, sendo que a novidade dos passos dados residiu justamente no empenho posto para colocar o país na posição de 'parceiro desenvolvimentista' das nações africanas, mediante a concessão de empréstimos, o estreitamento do intercâmbio, a oferta de assistência técnica e o estímulo a investidores públicos e privados para participarem do processo de industrialização a ser encetado do outro lado daquilo que, não por acaso, passou a ser com mais frequência chamado de Fronteira Leste (MARTINS, 1977, p.424-425).

Assim como também não havia muito interesse por parte da Nigéria no mesmo período – que tinha acabado de sair de uma guerra civil – já que a prioridade de sua política exterior estava voltada ao seu próprio desenvolvimento econômico interno, regional e, em termos de alcance, continental – ou seja, as relações exteriores nigerianas davam prioridade à África, pelo menos até a metade dos anos 1970, em termos de intercâmbio comercial, cooperação, integração e segurança. Tal realidade pode ser expressa no papel de liderança exercido pela Nigéria na criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975, citada anteriormente, por meio do Tratado de Lagos, que em seu texto apresentava a importância da cooperação para o desenvolvimento do oeste africano (VISENTINI, 2011).

Após a Guerra de Biafra, a Nigéria volta-se novamente aos seus objetivos de promover o desenvolvimento econômico, dando ênfase às relações com o continente africano, não apenas por questões econômicas, mas também por preocupação com sua defesa, já que durante a referida guerra diversos países vizinhos e até mesmo potências externas acabaram apoiando um ou outro lado no conflito, o que gerou uma necessidade de se manter uma política exterior amistosa com as nações próximas ao seu território. Isso não significou, contudo, que as relações exteriores

nigerianas estivessem voltadas exclusivamente para a África, pois na realidade o petróleo já despontava em fins dos anos 1960 como o maior produto de exportação da Nigéria, e daí resultou a necessidade de diversificar parcerias para alavancar suas exportações através de um processo conhecido como "substituição de importações dependente", considerando que seu principal produto era o petróleo, mas mesmo assim visando à desenvolver seu setor manufatureiro e diminuir a dependência de capitais externos (ATOYEBI, 2012, p. 13). Antes de 1965, portanto, não havia uma pauta de produtos nigerianos atraentes aos importadores brasileiros, o que corrobora a nossa hipótese de que a aproximação se deu motivada principalmente pela necessidade brasileira de obter novas fontes de petróleo para cobrir as demandas energéticas do Brasil em seu desenvolvimento.

No Brasil, durante o governo Médici, é patente a crescente dependência energética do Brasil em relação ao Oriente Médio, dado que a maior parte da importação de petróleo era proveniente de lá. A aposta no Oriente Médio como região fornecedora de petróleo, alternativa aos centros industrializados, explica a razão da crise energética brasileira enfrentada posteriormente por Geisel, decorrente da alta no preço da *commodity* engendrada pela crise de 1973 (SOUTO, 2014).

A África, nesse contexto, se apresenta como uma alternativa nos mesmos moldes de relação Sul-Sul. Apesar de não se poder falar, durante o governo Médici, em uma "política africana" no âmbito da política externa brasileira, é importante notar que é esboçado um esforço de aproximação com o continente. O caso da Nigéria merece destaque, visto que:

> O ano de 1973 é muito importante para as relações comerciais entre Nigéria e o Brasil, pois, nesse ano, houve uma crise mundial do petróleo. Com efeito, o fortalecimento de vínculos comerciais e maior aproximação com os países produtores de petróleo na África tornaram-se aspectos pertinentes do governo brasileiro no sustento de seu crescimento e sua industrialização (ATOYEBI, 2012, p. 14).

4. Intensificação das relações a Partir De 1973: Relações Bilaterais com a Nigéria

Como já havíamos mencionado anteriormente, a década de 1970 caracterizou-se pela maior crise do petróleo já vista na história do capitalismo. Decorrente de conflitos árabes e israelenses marcados pela interferência de potências ocidentais, os choques do petróleo de 1973 e 1979 tiveram como consequência o surgimento de novas áreas produtoras, não pertencentes ao cartel

da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a OPEP. Além disso, a crise suscitou projetos de substituição energética – dos combustíveis fósseis por fontes alternativas – e de conservação de energia.

Alguns autores, como Voigt, em sua tese de doutorado, identificam a Crise do Petróleo como uma Crise do Capitalismo, sendo o problema energético o fator, e não o elemento irradiador do processo. A verdadeira crise estaria na estrutura do capitalismo e de seu sistema de acumulação, e o petróleo acabou sendo o meio pelo qual o sistema entrou em crise (VOIGT, 2010). O Choque desencadeou inúmeras dificuldades para a maioria dos países centrais, principalmente os Estados Unidos, centro hegemônico fundamental do capitalismo. Para romper o *status quo* do sistema petrolífero mundial, vários países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, adotaram a estratégia da criação de companhias estatais produtoras da matriz energética. O caso da Petrobrás se encaixa no perfil de um típico país semiperiférico que precisava diminuir sua dependência do petróleo importado. De maneira gradual, o cartel perdeu força e o cenário petrolífero internacional tornou-se mais complexo, mas ao mesmo tempo mais fechado. Entretanto, essa mudança no *status quo* não foi o suficiente para amortecer os danos causados pelo Choque do Petróleo. Países como a Alemanha e o Japão, que não possuíam reservas de petróleo e, portanto, eram totalmente dependentes de sua importação, foram atingidos abruptamente pelo aumento do preço do barril. Os países subdesenvolvidos estão entre os mais prejudicados pela crise, inclusive o Brasil. Sem os recursos financeiros e tecnológicos dos países desenvolvidos, mas precisando desesperadamente manter sua economia em processo de crescimento econômico e industrial, a semiperiferia enfrentaria uma encruzilhada e ações precisariam ser implementadas (VOIGT, 2010).

O Brasil sempre foi um importador de petróleo. Tornou-se autossuficiente em 2006, mas ainda encara a necessidade do óleo estrangeiro, tendo em vista a natureza extrapesada do recurso brasileiro e a necessidade de um processo de refino de alto custo. De acordo com Voigt,

> Nos anos 60 e 70, a dependência de petróleo importado era gigantesca, girando em torno de 80% das necessidades do pais. [...] Até o primeiro choque em 1973, os riscos de desabastecimento não eram evidentes e os preços eram baixos. Desta forma, era muito mais lógico e barato importar o óleo do que lançar-se em arrojados processos de prospecção, especialmente em países nos quais a possibilidade de jazidas *onshore* de baixo custo de extração não era comum (VOIGT, 2010, p. 59-60).

Mesmo entendendo que a crise do petróleo é um fator e não o ponto de partida da crise de hegemonia no centro do Moderno Sistema Mundial, cabe ressaltar que, em países semiperiféricos como o Brasil, a "conta do petróleo" foi um elemento bem mais significativo na fragilização da economia do país e comprometedor inclusive do projeto de desenvolvimento do Brasil (VISENTINI, 1998).

4.1 Governo Geisel (1974-1979)

Durante todo o período em que esteve no governo, Geisel teve que enfrentar uma conjuntura adversa marcada pelos dois Choques do Petróleo, os quais ameaçaram a segurança energética brasileira e, consequentemente, o modelo de desenvolvimento e crescimento econômico que dava a legitimidade ao regime. Assim, as questões energéticas tiveram forte influência sobre suas políticas interna e externa, sendo este o período em que foram sistematizadas as diretrizes da estratégia energética brasileira (VOIGT, 2010). A ação internacional do Brasil passou a ser pautada por uma busca pela diversificação de sua matriz energética e de fornecedores externos, de modo a evitar que problemas regionais afetassem o desenvolvimento do país, como ocorre com o Primeiro Choque do Petróleo, no final de 1973.

Nesse contexto, é percebida a necessidade de uma mudança na postura internacional brasileira, a qual ocorre a partir de uma maior participação do Brasil em fóruns internacionais que buscavam alternativas para a crise energética mundial, do acompanhamento das reuniões da OPEP e de uma mudança no discurso diplomático brasileiro em relação aos cenários no Oriente Médio e na África. Um exemplo dessa mudança é a condenação do *Apartheid* sul-africano pelo governo brasileiro e a rápida redução das relações políticas e comerciais com o país, o que possibilitou um melhor relacionamento com outros países africanos, principalmente a Nigéria. Em discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, o chanceler Azeredo da Silveira coloca:

> O que importa não é vilipendiar o passado colonizador, mas ajudar a construir o futuro das nações livres. Essa orientação corresponde ao que de mais profundo existe na alma brasileira. Estamos dispostos a explicitar esses sentimentos e as aspirações que a eles correspondem, oferecendo a nossa cooperação concreta para a edificação dessas novas nações (BRASIL, 1974, p.41).

A política externa do período, comandada pelo chanceler Azeredo da Silveira, ficou conhecida pela alcunha de Pragmatismo Responsável (CERVO, 1994). *Pragmática* por separar aspectos ideológicos de interesses econômicos, priorizando as necessidades do país, o que levou a atitudes consideradas ousadas. Era também *responsável* como forma de evitar conflitos e mal entendidos com os setores mais conservadores em âmbito interno e externo. Em suma, podem ser colocadas como características principais da diplomacia brasileira na época a busca por uma maior autonomia, a inserção adequada do país no sistema internacional, o multilateralismo, a expansão para novos cenários e a crítica a diversos aspectos da dinâmica internacional.

Durante a década de 1970, a dinâmica das relações do Brasil com o continente africano se modificaram, com o norte da África sendo progressivamente substituído por países como Gabão e Nigéria em volume de relações comerciais com o país, principalmente na questão petrolífera. Tanto o Gabão quanto a Nigéria eram membros da OPEP e participaram do boicote que levou ao Primeiro Choque do Petróleo em 1973, sendo sua aproximação com o Brasil, então, explicada por essa nova “doutrina” de política externa do governo Geisel.

É nesse contexto que se dá a aproximação do Brasil com a Nigéria durante o governo Geisel, inserida também no cenário econômico do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A relação entre os dois países, dessa maneira, precisa ser analisada à luz do "interesse nacional" proferido no já mencionado Pragmatismo Responsável. O interesse, no caso, era manter o crescimento econômico acelerado e obter maior independência energética, seguindo o binômio "desenvolvimento e segurança" (ESPÓSITO NETO, 2014). Assim,

> O interesse brasileiro, apesar de levar em consideração o continente como um todo, tinha centros de atração de maior importância, que foram identificados como sendo os países produtores de petróleo, os quais possuíam, ao mesmo tempo, potencial para exportar o petróleo para o Brasil e capacidade de com-pra de produtos industrializados brasileiros (PENNA FILHO, 2008, p. 118).

Em 1974, ocorre a visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Nigéria, Okoi Arikpo, ao Brasil[3]. Essa visita pode ser relacionada com o aumento da produção nigeriana de petróleo, que chegou a 2,3 milhões de barris por dia em 1974 (FALOLA; HEATON, 2008). Dessa maneira, a

[3] Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5602&-Itemid=478&cod_pais=NGA&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR

busca de novos mercados para o escoamento do petróleo era a estratégia nigeriana da época, estratégia essa complementar à busca brasileira de maior independência energética, obtida através da diversificação de parceiros.

Em 1977, na ocasião da visita do chanceler nigeriano Joseph Garba ao Brasil, fica clara a intenção do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira de estreitar relações com o país. O carro chefe da negociação seria uma proposta de venda de petróleo ao Brasil, mas "da parte brasileira, nota-se ainda certa restrição à aquisição desse petróleo, considerado por técnicos em Brasília como muito caro e de qualidade inferior ao atualmente comprado pela Petrobrás" (AZEREDO... 1977). Na ocasião, foi feita uma declaração conjunta que tinha como um dos objetivos a aceleração das negociações de um acordo de cooperação técnica, científica e econômica.

Entre 1977 e 1979, no entanto, há um salto qualitativo e quantitativo nas relações comerciais entre os dois países. Durante a visita do vice-presidente nigeriano Yar'adua ao Brasil, é noticiado na mídia brasileira que a Nigéria se tornou o maior parceiro brasileiro no Terceiro Mundo, por ocasião de um acordo de cooperação bilateral que englobava áreas como a agricultura, a engenharia civil, o petróleo e as telecomunicações. Vale ressaltar que os aspectos do acordo referentes ao petróleo são bastante significativos:

> Embora os números individuais estejam sendo mantidos em segredo, sabe-se que o acordo mais expressivo será no campo de fornecimento de petróleo: a Nigéria vai aumentar substancialmente suas exportações de petróleo para o Brasil (hoje em torno de 20 mil barris diários) recebendo, em pagamento, grandes partidas de gêneros alimentícios - soja, açúcar, arroz e outros produtos (NIGÉRIA... 1979).

Além de ressaltarem a crescente cooperação e o aumento significativo nas trocas econômicas entre os dois países em seus discursos, os representantes de ambos os países estabeleceram medidas visando aprofundar esses laços, principalmente pela assinatura de cinco acordos, que versavam sobre assuntos diversos, e um Protocolo Adicional ao Acordo Cultural em 1972. Merecem destaque o Acordo de Amizade, Cooperação e Comércio e o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica, por abordarem aspectos vitais para ambos os países devido ao caráter subdesenvolvido e à posição periférica que tinham no sistema internacional. Também foi emitido um comunicado conjunto na ocasião, o qual trazia as posições convergentes de ambos em

diversos assuntos internacionais, como a condenação do *Apartheid*, o apoio às lutas de independência na África Meridional e a necessidade de resolução dos conflitos no Oriente Médio a partir das resoluções existentes da ONU.

Ainda que em 1979 tenha havido a transição presidencial de Geisel a Figueiredo, nota-se que as relações entre Brasil e Nigéria e, de certa forma, a política externa brasileira para África como um todo, teriam continuidade. Como analisaremos na seção seguinte, o *countertrade* e o comércio de petróleo seriam fatores importantíssimos dessas relações na década de 1980.

4.2 Governo Figueiredo (1979-1985)

A política externa do governo Figueiredo refletiu os problemas internos e externos do período, pois estes reduziram significativamente as possibilidades e a margem de manobra do país. O processo inflacionário, o Segundo Choque do Petróleo e os ajustes econômico dos países centrais, que prejudicaram seriamente os países em desenvolvimento, são alguns dos problemas que podem ser citados.

De início, a gestão do ministro Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro não representou uma grande ruptura com a de seu antecessor, trabalhando para a continuidade do modelo de inserção internacional através da universalização, não descuidando dos avanços obtidos ao mesmo tempo em que tentava expandir ainda mais a atuação brasileira, apesar das novas limitações. A política para a África manteve as mesmas diretrizes do governo anterior e as relações realizaram avanços significativos, já tendo sido ultrapassada a fase inicial, mais lenta. Segundo Gonçalves e Miyamoto:

> O novo governo não propôs nenhuma mudança de curso da política externa. [...] Na realidade, a ruptura já havia sido realizada. O que antes fora apresentado como pragmatismo, agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p.237).

A primeira metade da década de 80 é marcada por problemas econômicos no Brasil. A falta de divisas internacionais e a crise do endividamento externo começavam a mostrar seus efeitos na economia brasileira, persistindo ainda o problema da conta petróleo, pois, apesar de uma certa redução no consumo pelo desaceleramento da economia, a importação de petróleo ainda representava uma parcela significativa do total das importações brasileiras, piorando o quadro da

dívida externa. Apesar disso, nos anos do governo Figueiredo, os indicadores energéticos apresentaram uma melhora sensível e o processo de internacionalização da Petrobras foi um sucesso (VOIGT, 2010). Na época, a modalidade de comércio *countertrade* com a Nigéria foi de suma importância em tal momento da economia brasileira.

O *countertrade* foi uma modalidade de comércio utilizada para contornar as dificuldades de financiamento internacional que os países de Terceiro Mundo encontravam na época. O Brasil, por sua vez, via como atraente a possibilidade de fomentar sua indústria nacional ao trocar seus produtos por petróleo: fornecia o equivalente a cerca de 40 mil barris diários de petróleo em produtos, enquanto recebia 100 mil barris diários de petróleo nigeriano (MACHADO, 2013). Foi também um momento de intenso comércio de armamentos, posicionando a Nigéria como o maior consumidor de material bélico brasileiro na África.

Nessa forma de comércio é fundamental a atuação de *trading companies*, que agem como intermediárias na promoção do comércio exterior. A Cotia, sendo a principal parceira comercial privada do Brasil na Nigéria, atuava nas áreas de pecuária, avicultura, materiais de construção e componentes para veículos. A Interbrás e a Cobec, *tradings* estatais, participaram ativamente da venda de produtos manufaturados, além do próprio Banco do Brasil, que estabeleceu presença no país abrindo uma agência em Lagos já em 1976 (LIGIÉRO, 2011). Muitos autores apontam a utilização do *countertrade* e das *trading companies* como uma forma não somente de assegurar seu mercado na África – e mais especificamente na Nigéria –, mas também como uma forma de exportar um modelo de desenvolvimento, baseado na ideia da "tecnologia tropical", que afirmava que os bens brasileiros se adaptavam melhor à realidade africana pela similaridade climática e econômica.

As relações com a Nigéria, nesse contexto, eram vistas como vitais dentro do quadro africano. Em discurso ao Congresso, em 1982, o presidente Figueiredo menciona o intenso padrão de relacionamento com o país:

> A República da Nigéria consolidou sua posição de primeiro parceiro comercial do Brasil em todo o Continente africano. Em março, realizou-se, em Lagos, a Primeira Reunião da Comissão Mista de Coordenação Brasil-Nigéria. A delegação brasileira foi chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores. Visitaram o Brasil o Presidente da Câmara dos Deputados da Nigéria, os Governadores dos Estados nigerianos de Rivers e Oyo, o Vice-

> Chanceler da Universidade de Lagos e quatorze delegações parlamentares. Foi aberto, no Rio de Janeiro, um Consulado Geral da Nigéria (BRASIL, 1982, p. 25-26).

Em 1979, nos primeiros meses do novo governo, o Brasil recebe a visita do Ministro das Minas e Energia da Nigéria, durante a qual foi ressaltado o grande número de delegações nigerianas que estiveram no país durante aquele ano e o rápido aprofundamento da cooperação entre os países, além dos já tradicionais pontos de convergência das políticas externas dos dois países sobre as questões mundiais. As relações entre os dois países permaneceram estáveis, mas sem novas visitas de autoridades até 1981, quando Saraiva Guerreiro vai ao país e abre a primeira reunião da Comissão Mista Brasil-Nigéria. Em seu discurso, ele ressalta o incremento substancial nas trocas entre os dois países, que chegaram ao valor 300 milhões de dólares (contra 12 milhões de dólares em 1974), e a grande diversidade da cooperação, que abrangia áreas como agricultura pecuária, telecomunicações, indústria leve e habitações. Em seu comunicado conjunto, os países ressaltaram a importância da cooperação entre os países da África e da América Latina e a importância do Atlântico Sul para esse objetivo, o que demonstra a preocupação dos governos com a segurança na região e que culminaria com a criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

No ano de 1983, o próprio Figueiredo faz visita à Nigéria, em busca de estreitar as relações que foram abaladas desde 1980 por oscilações nos preços do petróleo e por problemas econômicos internos dos dois países (ATOYEBI, 2012). Em discurso oferecido na ocasião, o presidente exalta a importância de pautar as relações entre os dois países na "cooperação igualitária baseada no respeito mútuo" e de enfrentar o desafio imposto por uma conjuntura internacional adversa tendo em mente a complementaridade das economias dos dois países. Nesse sentido, lembra que:

> Os domínios que nos oferecem as potencialidades de nossas nações incluem áreas tão diversificadas quanto os setores de telecomunicação, construção civil, engenharia de base, consultoria técnica, urbanismo e implantação de projetos industriais. A agricultura nos abre avenidas amplas de cooperação e no domínio de petróleo são visíveis as possibilidades concretas derivadas de entendimento consistente e de relações sólidas e duradouras entre a Petrobrás e a NNPC (BRASIL, 1983, p. 5).

A partir daí, as relações tomam novo vigor e o modelo *countertrade* de comércio é reforçado. Como o principal produto da pauta de comércio era o petróleo, a robustez das relações comerciais

entre os dois países dependia muito da conjuntura internacional, que influencia os preços internacionais da *commodity*. No período analisado, entretanto, é visível uma tendência crescente de priorização das relações com a Nigéria.

Considerações Finais

Como procuramos evidenciar ao longo do trabalho, as relações bilaterais entre Brasil e Nigéria sempre estiveram muito relacionadas a questões energéticas, e, mais especificamente, ao petróleo. O incremento dessas relações se deu durante o governo militar, principalmente a partir do período em que Geisel esteve no poder. Esse incremento ocorreu, como demonstramos, muito em detrimento das consequências da Crise do Petróleo de 1973, que fez com que o Brasil procurasse diversificar fornecedores da *commodity*, estratégia que pautou o Pragmatismo Responsável e o II PND de Geisel, tendo continuidade com o presidente Figueiredo.

Assim, ficou claro que as relações Brasil-Nigéria durante o governo militar estão inseridas em um contexto de forte diálogo do Brasil com países terceiro-mundistas e de necessidade brasileira de diversificação da matriz energética. Pode-se, então, levar a cabo uma estratégia de política externa esboçada na década de 1960, com a Política Externa Independente, em um momento em que as condições materiais do país encontravam suas aspirações.

Como já mencionado, as relações entre os dois países nem sempre tiveram a mesma intensidade, uma vez que, sendo o petróleo principal produto na pauta de comércio, elas estiveram sujeitas às variações internacionais de preço desta *commodity*. Ainda assim, é tangível o esforço brasileiro em manter um alto padrão de relacionamento com a Nigéria, havendo, no período analisado, forte movimentação ministerial e presidencial nesse sentido.

Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva et al. (1989), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.

Folha de São Paulo (1977), “Azeredo condena esquema de poder mundial vigente”. (Folha de São Paulo. São Paulo, 24 mai. 1977), <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1977/05/ 24/2/>. Acesso em: 21 nov. 2015.

ATOYEBI, Afoluke Olabisi. (2012), *Um estudo das Relações Bilaterais entre o Brasil e Nigéria sob a estrutura das Relações Sul-Sul*. 74 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (1974) *Brasil na XXIX Assembleia Geral das Nações Unidas*. n. 2.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (1983) "Figueiredo em Lagos: novo marco no processo de aproximação entre o Brasil e a Nigéria". In: *Resenhas de Política Exterior Brasileira*, n.39..

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (1982) "Mensagem do presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional". Resenhas de Política Exterior Brasileira, n.32.

CERVO, Amado Luiz (org.). (1994) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias.* Brasília. Editora Universidade de Brasília.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. (2002) *História da Política Exterior do Brasil.* Brasília. Editora Universidade de Brasília.

ESPÓSITO NETO, Tomas. (2014) "Desenvolvimento e autonomia: os eixos da política externa do Governo Geisel (1974-1979)". In: SILVA, A.; SVARTMAN, E. (Orgs.). A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985). Curitiba: Juruá.

FALOLA, Toyin; HEATON, Matthew M. (2008) *A History of Nigeria*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. (1993) *Os Militares na Política Externa Brasileira (1964-1984): Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: FGV.

LIGIÉRO, Luiz F. (2011) *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

MACHADO, Iara B. L. (2013) *O Brasil na África: uma análise das relações Brasil-Nigéria entre 1961 e 2012*. Trabalho de conclusão de curso – Departamento de Economia e Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre.

MARTINS, Carlos Estevam. (1977) *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Folha de São Paulo (1979) "Nigéria, o maior parceiro do Brasil no Terceiro Mundo". **(**São Paulo, 10 de jan. 1979), <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1979/01/ 10/2/>. Acesso em: 21 de nov. 2015.

PENNA FILHO, Pio. (2008) *O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000).* Porto Alegre: FUNAG/MRE.

SARAIVA, José F. S. (1996) *O lugar da África: A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Editora UnB: Brasília.

SOUTO, Cíntia V. (2003) *A diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do governo Médici (1969-1974)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

SOUTO, Cintia V. (2014) "Governo Médici: a busca da autonomia dentro das regras do jogo (1969-1974)". In: SILVA, A.; SVARTMAN, E. (Orgs.). *A Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)*. Curitiba: Juruá.

VISENTINI, Paulo Fagundes. (1998) *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre: UFRGS.

_____. (2011) *Nigéria*. Brasília: Thesaurus.

_____.(1995) *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política Externa Independente (1951-1964).* Petrópolis: Vozes.

VOIGT, Márcio R. (2010) *O impacto dos choques petrolíferos na diplomacia brasileira (1969-1985*). Tese de doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre.