



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**CAMPUS V**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NICOLE MARIA GOMES ENES**

**O USO DO ENTORNO ESTRATÉGICO NA GRANDE ESTRATÉGIA NO**  
**GOVERNO LULA (2003–2010)**

**JOÃO PESSOA**

**2025**

NICOLE MARIA GOMES ENES

**O USO DO ENTORNO ESTRATÉGICO NA GRANDE ESTRATÉGIA NO  
GOVERNO LULA (2003–2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador:** Profa. Dra. Cristina C. Pacheco

**Coorientador:** Prof. Me. André Carvalho

**JOÃO PESSOA**

**2025**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

E56u Enes, Nicole Maria Gomes.  
O uso do entorno estratégico Grande Estratégia no governo Lula ( 2003-2010) [manuscrito] / Nicole Maria Gomes Enes. - 2025.  
94 f. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025.

"Orientação : Prof. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

"Coorientação: Prof. Me. Andre Luiz Viana Cruz de Carvalho, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Rio de Janeiro)".

1. Entorno estratégico brasileiro. 2. Grande estratégia do Brasil. 3. Governo Lula. I. Título

21. ed. CDD 327.81

NICOLE MARIA GOMES ENES

O USO DO ENTORNO ESTRATÉGICO NA GRANDE ESTRATÉGIA NO  
GOVERNO LULA ( 2003-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Coordenação do Curso  
de Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharela em Relações  
Internacionais

Aprovada em: 06/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Cristina Carvalho Pacheco** (\*\*\*.986.019-\*\*), em **18/06/2025 16:18:52** com chave **11f4fd084c7911f08eaa2618257239a1**.
- **Bernardo Salgado Rodrigues** (\*\*\*.026.707-\*\*), em **18/06/2025 16:24:29** com chave **dac80a364c7911f08eaa2618257239a1**.
- **Fábio Rodrigo Ferreira Nobre** (\*\*\*.547.894-\*\*), em **18/06/2025 16:55:50** com chave **3c31d9424c7e11f08d771a7cc27eb1f9**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QrCode ao lado ou acesse [https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar\\_documento/](https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/) e informe os dados a seguir.

**Tipo de Documento:** Folha de Aprovação do Projeto Final

**Data da Emissão:** 25/06/2025

**Código de Autenticação:** 619d9a



## AGRADECIMENTOS

Ninguém sonha sozinho, e nem alcança nada sem amor e apoio daqueles que o amam. Me considero muito abençoada por ter e encontrar anjos em forma de humanos em minha vida, que intercedem por mim sempre.

Aos meus pais, Carlos Enes e Claudia Gomes que me ensinaram não só com palavras, mas também sendo os próprios exemplos de que a educação liberta e é o melhor caminho que se pode escolher. Obrigada por acreditarem em mim, antes de mim mesma. Todas minhas vitórias e feitos são por causa de vocês e por vocês.

A minha avó Maria José Gomes Bezerra, por ensinar dentre milhões de outros ensinamentos e valores os quais carrego comigo, a importância da fé. Obrigada por todas as rezas.

As minhas tias Maria Cecília Gomes Bezerra (*in memoria*) e Heliane Cirne, por terem me dado tanto amor, carinho, cuidado e assim se tornando referências de afeto.

A minha prima-irmã, Larissa Pontes, por ter sido e ser acalanto e luz nos momentos mais sombrios da minha vida. Você me inspira e faz parte de quem eu sou hoje, muito obrigada.

A minha namorada, Vívian Campos. Você me mostra diariamente o significado de companheirismo, parceria e amor. Obrigada por acreditar em mim e me ajudar a acreditar também

A Marília, minha primeira amiga na UEPB. Obrigada por tantos momentos de acolhimento e carinho. Você é especial.

Sempre tive ótimos amigos, diversos e numerosos. Atualmente, continuam ótimos, embora em menor número. Aos que permanecem — de longa data ou nem tanto —, que sabem quem são, minha gratidão por me ancorarem e permanecerem comigo de alguma forma. Vocês fazem parte disso também. E, mesmo àqueles que já não estão mais presentes, tenho a certeza de que contribuíram para a minha trajetória. A eles, meus apreços e minha gratidão.

A minhas amigas, Ana Karla, Palloma, Alice e Ana Luisa em especial, vocês apareceram em um momento em que mais precisava. Vocês fazem a vida adulta mais alegre e leve.

A minha orientadora, Prof. Dra. Cristina Pacheco, fonte de inspiração e motivação. Obrigada pelo incentivo, atenção e cuidados acadêmicos. Você é modelo pra mim como profissional, acadêmica e sobretudo como pessoa.

Ao meu coorientador, André Carvalho. Por me passar confiança e me instruir da melhor forma. Obrigada pelo apoio nesse processo.

Ao GEPEX pelo apoio não só acadêmico.

A educação pública, em especial a UEPB e seu corpo docente que me instruíram e contribuíram para a minha formação, diante das dificuldades em ser uma instituição periférica.

A Deus e Brahma Baba pelo suporte espiritual durante esses anos

Om shanti

Obrigada!

## RESUMO

Em que medida o entorno estratégico foi utilizado como ferramenta da Grande Estratégia do Brasil, nos governos de Lula (2003-2010)?” O presente trabalho tem como objetivo analisar como o entorno estratégico (EE) foi instrumentalizado na política na formulação da Grande Estratégia do Brasil nos governos Lula I e II, por meio da contribuição teórica da geopolítica brasileira e análise das iniciativas do governo no entorno estratégico. A hipótese a ser testada é de que o entorno estratégico é essencial para a elaboração de uma Grande Estratégia no Brasil. Para tanto, foi feita uma pesquisa bibliográfica de artigos e produções acadêmicas, revisão bibliográfica tradicional, pelo método *snow-ball*, assim como um estudo de casa dos dois mandatos de Lula (2003-2010). Além disso, foram definidos blocos temáticos e variáveis analíticas, as quais passaram por métodos estatísticos, com o intuito de mensurar e inferir ações prioritárias, para compreender as peculiaridades da estratégia de governo dentro dessas regiões. O trabalho se divide em três partes. A primeira parte, debruça-se sobre o embasamento teórico de Grande Estratégia e de Entorno Estratégico e explicita a relação entre eles. A segunda parte trata das diretrizes usadas em GEs da América Latina e especificamente em Lula (2003-2010), e como se deu suas interações com o entorno estratégico nesse contexto. Por fim, a última parte refere-se a uma análise quanti-quali das iniciativas do governo nas selecionadas regiões integrantes do entorno estratégico, a fim de testar a hipótese de que a instrumentalização do entorno estratégico fez parte das premissas da Grande Estratégia brasileira no Governo Lula (2003-2010). Dessa forma, constatou-se a importância do EE para a Grande Estratégia de potências médias, sobretudo o Brasil, pois oferece maior margem de manobra e autonomia dentro do Sistema Internacional.

**Palavras-Chave:** Entorno Estratégico; Grande Estratégia do Brasil; Governo Lula.

## **ABSTRACT**

To what extent was the strategic environment used as a tool in Brazil's Grand Strategy in the Lula governments (2003-2010)?” This paper aims to analyze how the strategic environment (EE) was instrumentalized in the formulation of Brazil's Grand Strategy in the Lula I and II governments, through the theoretical contribution of Brazilian geopolitics and analysis of government initiatives in the strategic environment. The hypothesis to be tested is that the strategic environment is essential for the elaboration of a Grand Strategy in Brazil. To this end, a bibliographical survey of academic articles and productions was carried out, as well as a traditional bibliographical review using the snowball method, and a home study of Lula's two terms in office (2003-2010). In addition, thematic blocks and analytical variables were defined, which were subjected to statistical methods in order to measure and infer priority actions, to understand the peculiarities of the government's strategy within these regions. The work is divided into three parts. The first part looks at the theoretical basis of Grand Strategy and Strategic Surroundings and explains the relationship between them. The second part deals with the guidelines used in Latin American GEs and specifically in Lula's (2003-2010), and how they interacted with the strategic environment in this context. Finally, the last part refers to a quantitative analysis of government initiatives in the selected member regions

**Keywords:** Strategic Environment; Brazil’s Grand Strategy; Lula’s government.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Entorno Estratégico do Brasil.....	24
<b>Figura 2</b> - Hemiciclos interior e exterior .....	33

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Acordos celebrados entre o Brasil e países no exterior por região.....	13
<b>Gráfico 2</b> – Transferências de grandes armas convencionais do Brasil para o exterior.....	49
<b>Gráfico 3</b> – Quantidade de entrega de armas por ano para o exterior.....	51
<b>Gráfico 4</b> – Operações de paz com participação do Brasil entre 2003 e 2010 por região.....	53
<b>Gráfico 5</b> – Acordo por bloco temático com a América do Sul (2003-2010).....	56
<b>Gráfico 6</b> – Acordo por bloco temático com a África (2003-2010).....	56
<b>Gráfico 7</b> – Valores de Empréstimo por País (2004 - 2010).....	58
<b>Gráfico 8</b> – Valor de Empréstimo (US\$) entre 2004 e 2010.....	58
<b>Gráfico 9</b> – Projetos contratados no BNDES por região (2003-2010).....	59
<b>Gráfico 10</b> – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da América do Sul e Mercosul entre 2003 e 2010.....	61
<b>Gráfico 11</b> – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da África entre 2003 e 2010.....	62
<b>Gráfico 12</b> – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico entre 2003 e 2010.....	63
<b>Gráfico 13</b> – Recursos alocados ao PROANTAR.....	68

## LISTA DE FIGURAS e T

<b>Tabela 1 – Estratégias adotadas pela PEB de 1940 até 2010.....</b>	<b>37</b>
<b>Tabela 2 – Países que receberam armamento brasileiro entre 2003 e 2010.....</b>	<b>57</b>
<b>Tabela 3 – Países que receberam operações de paz brasileiras entre 2003 e 2010.....</b>	<b>59</b>
<b>Tabela 4 – Valor de empréstimo (US\$) entre 2003 e 2010.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 5 – Valor de exportação (US\$) por bloco econômico entre 2003 e 2010.....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 6 – Viagens presidenciais de Lula por região (2003-2010).....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 7 – Abertura de Embaixada Brasileira na África (2003-2010).....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 8 – Iniciativas do Governo para a Antártica.....</b>	<b>74</b>
<b>Tabela 9 – Blocos temáticos categorizados.....</b>	<b>77</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 O USO DO ENTORNO ESTRATÉGICO NA GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL..</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Fundamentos teóricos da Grande Estratégia no pensamento brasileiro: militares e diplomatas.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 O conceito brasileiro de Entorno Estratégico.....</b>	<b>24</b>
<b>3 AS LÓGICAS DE AUTONOMIA E AQUIESCÊNCIA NA GRANDE ESTRATÉGIA LATINO-AMERICANA.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 A atuação do Brasil no entorno estratégico no pós-Guerra Fria.....</b>	<b>35</b>
<b>4 AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA (2003-2010) NO ENTORNO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Política de Segurança e Defesa no Entorno Estratégico no governo Lula.....</b>	<b>49</b>
<b>4.2 A expansão da cooperação técnica brasileira no Entorno Estratégico no governo Lula.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3 A política de exportação para a América do Sul e para África no Governo Lula</b>	<b>62</b>
<b>4.4 A Diplomacia Presidencial e Engajamento Institucional no governo Lula.....</b>	<b>66</b>
<b>4.5 A presença brasileira na Antártica.....</b>	<b>69</b>
<b>5 METODOLOGIA.....</b>	<b>73</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO A – RELATÓRIO ESTATÍSTICO.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O fim do sistema bipolar foi marcado pela emergência de potências médias, do multilateralismo e da globalização. Em virtude disso, houve uma reconfiguração na atuação dos Estados chamados “terceiomundistas” ou Estados em desenvolvimento, em que iniciaram a busca por inserção internacional. Uma dessas ferramentas para tal fim foi estratégias específicas, como cooperação Sul-Sul e elementos de integração, sobretudo na América Latina (AL). É nesse contexto que se insere a análise das iniciativas brasileiras durante o governo Lula da Silva(2003-2010), marcada pela estratégia autonomista e projeção internacional, sobretudo em seu entorno estratégico.

Diante dos pontos a serem levantados sobre características da Grande Estratégia (GE) correspondentes a potências médias ou regionais, a postura de países sul-americanos entra em destaque (Dhenin, 2021). Nesse sentido, Russel e Tokatlian (2015), argumentam que as “pequenas estratégias” latino-americanas ampliaram a possibilidade de aplicação de suas estratégias de autonomia e aquiescência com o globo, e em especial, com os EUA. Dessa forma infere-se o alinhamento de interesses estratégicos desses países sem o intuito de ameaçar a influência estadunidense (Dhenin, 2021).

No caso do Brasil, destacam-se os trabalhos publicados pelos ex-chanceler Celso Amorim durante a gestão de Lula na presidência da república (2003-2015), época que houve a tentativa da elaboração de um projeto de inserção estratégica brasileira a partir da diplomacia presidencial (Danese, 1999). No campo conceitual, a obra do também diplomata Alsina Jr., “Ensaio de Grande Estratégia Brasileira”, publicada em 2018, representa um marco para o tema (Dhenin, 2024).

[...] à operacionalização do conceito propriamente dito, deve-se reter que a grande estratégia de qualquer Estado envolverá, no mínimo, os seguintes fatores domésticos: políticos, econômicos, ideológicos, institucionais, culturais, geográficos, tecnológicos, papel das lideranças e relações civis-militares (Alsina Jr., 2018, p. 64).

Além disso, as dinâmicas regionais representam um grau de intensidade maior para as potências médias e pequenas, tornando-se seu *locus* por excelência, onde estão presentes as principais preocupações em termos de segurança, da mesma forma que o nível global é para as superpotências. Em suma, a GE das potências médias tende a considerar o relacionamento com os países vizinhos e com potências extra regionais, as quais projetam sua influência em seu entorno (Alsina Jr., 2018).

Assim, a partir do arcabouço conceitual dos autores aqui discutidos, será priorizado neste trabalho o conceito de Kennedy (1996) para Grande Estratégia, que a determina como o planejamento de meios específicos para alcançar determinados fins a longo prazo, alocando recursos do âmbito econômico, político e militar.

Infere-se, então, a possibilidade em atrelar o conceito de Entorno Estratégico aos estudos sobre Grande Estratégia (GE). De acordo com Alsina Jr. (2014), é definida como a administração dos negócios estatais no plano doméstico e internacional, sendo sinônimo de política (Alsina Jr., 2014). Além disso, é possível também identificar as ações tomadas pelo governo em busca de autonomia, em seu Entorno Regional, entendidas como parte do projeto da Grande Estratégia brasileira.

Visto isso, o Atlântico Sul, alocado como parte do entorno estratégico brasileiro na Política Nacional de Defesa (PND) (Decreto nº 5484/2005), é uma área de interesse do país para além dos recursos vivos e não vivos. Em sua região costeira, também chamada Amazônia Azul, se encontram a indústria naval, a rede portuária, a maior parte da população e onde há 95% de circulação do comércio internacional. Ainda nessa região, há o acesso para a Amazônia através da foz do Rio Amazonas, de suma importância ambiental para relações diplomáticas. (Braz, 2023; Marinha do Brasil, 2025).

A América do Sul foi a maior prioridade do mandato de Lula, seja na agenda diplomática ou na cooperação técnica, com o foco em desenvolver uma liderança regional brasileira (Saraiva, 2010). Já a importância do continente africano pode ser percebida na quantidade de visitas feitas no continente e na quantidade de países visitados nele pelo presidente Lula. Em oito anos foram um total de 27 países visitados no continente, além da associação comercial institucionalizada entre o Mercosul e a SACU (União Aduaneira da África Austral) (Visentini, 2012, p. 191; BBC News Brasil, 2010).

O interesse na região Antártica foi iniciado por um vetor econômico e de exploração territorial, tendo sido assim os principais estímulos das reivindicações territoriais. Em virtude disso, a compreensão da geopolítica da região tinha sido predominante pela dimensão econômico-territorial, e ao decorrer do século XXI deu início a dimensão científico-ambiental (Gandra, 2013).

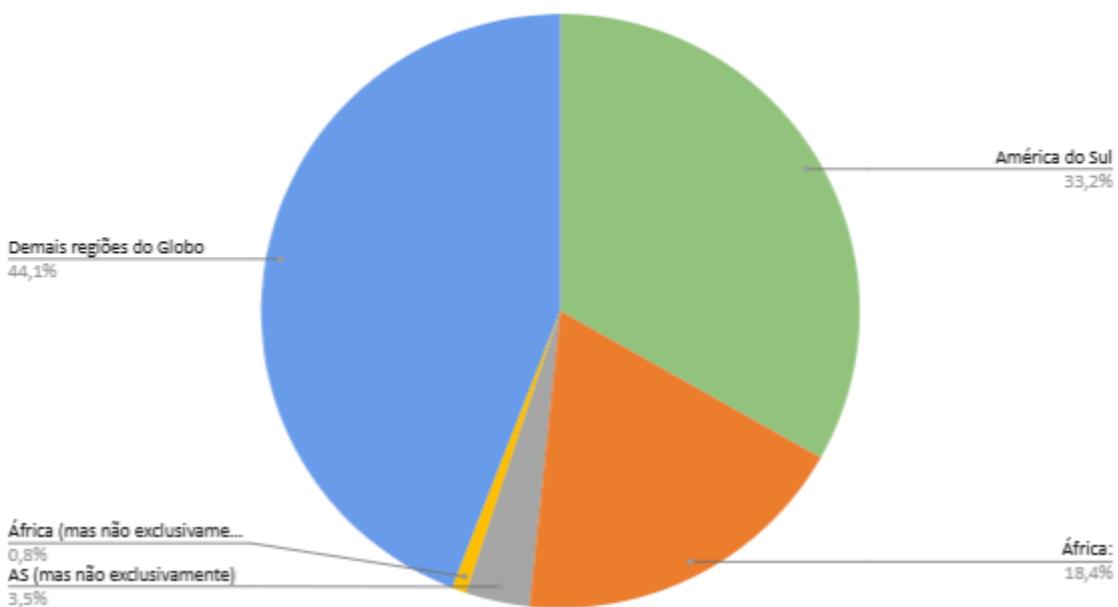
Notou-se que, dentre um total de 2.441 acordos celebrados entre o Brasil e outros países durante o mandato, 56,5% foram compostos por países localizados no entorno estratégico brasileiro, referente aos países da América do Sul e África, englobando países do Atlântico Sul. Esse fenômeno revela uma orientação clara da Política Externa Brasileira (PEB) nesse período, que priorizou a atuação regional como instrumento de projeção e

construção de autonomia. Refere-se as partes como África, mas não exclusivo e América do Sul (AS), mas não exclusivos aos acordos realizados com a presença de uma terceira parte não pertencente ao Entorno, mas que são predominantemente pertencentes ao sul global.

A fim de ilustrar o fenômeno da política externa brasileira, ou seja, o claro direcionamento predominante para as áreas do Entorno Estratégico, o Gráfico 1 apresenta tal distribuição regional dos atos internacionais. É possível inferir nele, o adensamento das iniciativas voltadas à América do Sul e à África, regiões predominantes na estratégia de diversificação de parcerias internacionais. Tal predominância sugere o esforço do governo em realizar o deslocamento das relações com o Norte Global para o Sul Global, e reequilibrar sua forma de inserção internacional.

**Gráfico 1** – Acordos celebrados entre o Brasil e países no exterior por região

Participação das Regiões (2003-2010)



**Fonte:** Elaboração própria com base dados extraídos do Sistema Concórdia (MRE)

Diante do exposto, essa pesquisa a seguir irá se debruçar em responder à pergunta: “Em que medida o Entorno Estratégico foi utilizado como ferramenta da Grande Estratégia do Brasil, nos governos de Lula (2003-2010)?” A partir de análises estatísticas extraídos do sistema Concórdia<sup>1</sup> do Ministério das Relações Exteriores (MRE), exportações comerciais, ações do BNDES, entre outras variáveis analíticas, aliadas a revisão bibliográfica acerca da atuação do governo nessas regiões.

<sup>1</sup> Acervo de atos internacionais do Brasil desde 1822 (MRE, 2025).

A metodologia utilizada neste estudo tem caráter qualitativo, caracterizada por uma revisão bibliográfica tradicional do tipo *snowball*, técnica de amostragem não probabilística (Fernandes, 2022). Além disso, a pesquisa é caracterizada como estudo de caso exploratório, pois permite a explicação de determinado fenômeno através da teoria e promove o desenvolvimento e testagem de hipóteses (Yin, 2001).

A contribuição dessa pesquisa se encontra em analisar o papel do entorno estratégico na formulação de uma Grande Estratégia do Governo Lula (2003-2010), pontuando como essencial para a elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional. Além disso, evidencia essa instrumentalização como parte da Grande Estratégia do Brasil durante o período, e possibilita novos *insights* do EE na PEB. Por fim, se encontra relevante também para compor a agenda de pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos de Política Externa e Grande Estratégia (GEPEX) da UEPB, que se dedica a engrossar os estudos sobre Grande Estratégia de Potências Médias na Paraíba.

O trabalho se divide em quatro partes. A primeira parte, debruça-se sobre o embasamento teórico de Grande Estratégia e de Entorno Estratégico e explicita a relação entre eles. A segunda parte trata das diretrizes usadas em GEs da América Latina e especificamente em Lula (2003-2010), e como se deu suas interações com o entorno estratégico nesse contexto. A terceira parte refere-se a uma análise quanti-quali das iniciativas do governo nas selecionadas regiões integrantes do entorno estratégico, a fim de testar a hipótese de que a instrumentalização do entorno estratégico fez parte das premissas da Grande Estratégia brasileira no Governo Lula (2003-2010). Por fim, a última parte, a conclusão evidencia a utilização do entorno estratégico brasileiro no Governo Lula, sua relação com a GE brasileira e relevância para PEB.

Com base nos dados e iniciativas levantados foi comprovado a hipótese de que o entorno estratégico é essencial para uma GE brasileira e pôde ser vista a partir da prioridade regional no foco de política externa de Lula (2003-2010). Além disso, foi evidenciado a aplicação de estratégias específicas devido à estrutura do sistema internacional, por meio do conceito da Amálgama (Carvalho, 2021).

## 2 O USO DO ENTORNO ESTRATÉGICO NA GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL

Esse capítulo tem como objetivo apresentar o conceito de Grande Estratégia (GE), e discutir alguns dos principais precursores da GE brasileira. Da mesma maneira, pretende apresentar o conceito de Entorno Estratégico (EE) do Brasil e sua relação com a geopolítica nacional. Por fim, ele se dedica a introduzir a discussão sobre a instrumentalização do conceito de Entorno Estratégico pela GE brasileira.

Conceituar a teoria da Grande Estratégia de maneira consistente é desafiador, devido às diversas maneiras ao qual ela foi tratada com o passar do tempo. O termo veio à tona na Inglaterra durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), naquele momento utilizado para referir-se à junção de variados meios e recursos de poder nacional para se vencer a guerra. Esse entendimento tinha relação com a dificuldade em se compreender o termo “estratégia”, que foi, por muito tempo, relacionado somente a questões militares (Teixeira, 2008).

Entre os anos 1940 e 1950, época a qual o termo foi ainda mais ampliado em virtude da Segunda Guerra Mundial (1933-1945), foi demandada dos Aliados determinada conduta para coordenar ações diplomáticas, econômicas, políticas e militares, o que contribuiu para a expansão das produções de teóricos da área militar como Basil Liddell Hart e Edward Mead Earle (Brands, 2014).

Assim, questionou-se: vencer a guerra é o bastante se a paz posterior de nada serve aos interesses do Estado? Esse questionamento marca o ponto de partida em que a Grande Estratégia se insere. Basil Liddell Hart, produziu os primeiros escritos acerca da Grande Estratégia (Teixeira, 2008). Segundo ele, a GE transcende a guerra e deve ser pensada além da vitória, mas também para o momento de paz subsequente (Hart, 1929, p 188).

Ademais, o sucesso estratégico para Hart advém de um cálculo bem estruturado e coordenado entre os fins e os meios, de forma que o objetivo primordial seja proporcional à totalidade dos recursos, e conseqüentemente, os objetivos intermediários, essenciais para o objetivo final, devem também ser proporcionais ao valor e necessidade do propósito maior. Tal perspectiva, reafirma a importância da existência de um plano coordenado e consciente, em que se é considerado os momentos pós-guerra e que utilize todas as dimensões de poder nacional (Hart, 1929, p. 187).

A Grande Estratégia calcula a evolução dos recursos econômicos e da força de trabalho nacional, a fim de sustentar as ações de combate/serviços militares. Da mesma forma ocorre com os recursos morais, a partir do fomento espiritual do povo, tão relevante quanto meios mais concretos de poder. Além disso, regula a distribuição de poder entre os serviços e

a indústria, visto que a pressão comercial, diplomática, financeira e ética são essenciais para enfraquecer o adversário. Em síntese, a GE tem seu foco para além do âmbito militar, sendo assim até então um conceito subutilizado e pouco compreendido (Hart, 1929, p. 188).

O entendimento de Hart encontra consonância com a contribuição de Edward M. Earle em sua coletânea *Makers of Modern Strategy* (1943). Earle afirma que a estratégia ganhou uma compreensão maior, pois exige a consideração de diversos fatores não militares, e se tornou um componente essencial para a arte de governar (*statecraft*), em que se é essencial a coordenação desses fatores para promover e proteger os interesses do Estado. Em virtude disso, seu conceito é ainda mais amplo, pois a Grande Estratégia é entendida por ele como a integração de políticas e meios de modo a evitar a guerra, ou caso seja inevitável, traçar as condições menos custosas (Freedman, 2023, p 25).

A perspectiva de Earle (1971) incluiu políticas de Grande Estratégia não somente em tempos de guerra, como também de paz, sendo necessário agir estrategicamente todo o tempo. Já Hart (1967) defendeu sua aplicação somente em períodos de guerra, mas com objetivos além de vencer a guerra, produzir um estado de paz melhor que o anterior, pois, para ele, a vitória só era válida quando os custos de guerra eram proporcionais aos benefícios de forma a equilibrar recursos disponíveis para garantir que o país saia da guerra melhor que entrou (Kennedy, 1991, p. 02).

O entendimento de Paul Kennedy ampliou significativamente o conceito quando incluiu o envolvimento da capacidade do líder político em articular os instrumentos de poder do Estado, tendo em vista o fortalecimento dos interesses nacionais a longo prazo, em tempos de guerra ou de paz. Ela é compreendida como uma arte no sentido clausewitziano, e opera em vários âmbitos: político, estratégico, operacional e tático, com um único objetivo principal. Ademais, reforça o papel decisivo da diplomacia e cultura política popular, e do equilíbrio entre fins e meios com a prudência em relação à sustentabilidade das decisões políticas e militares (Kennedy, 1991, p. 05, 06).

As abordagens contemporâneas do conceito ganharam evidência principalmente com Hall Brands (2014), Barry Posen (2014) e Williamson Murray (2011). Para Brands (2014, p. 03), a Grande Estratégia é uma arquitetura intelectual, a qual oferece estrutura para a política externa de um país, entendida como uma teia de ideias acerca dos objetivos prioritários de uma nação no contexto internacional e dos meios para alcançá-lo. Segundo ele, a partir dessa estrutura se formam as políticas e ações derivadas, como diplomacia e uso da força. Portanto, ele afirma que a Grande Estratégia é um sistema de interesses, meios e políticas, que orienta

os líderes a buscarem segurança e sobretudo garantir a implementação dos interesses nacionais.

Na definição oferecida por Posen (2014), o termo é definido como a teoria a qual o Estado busca garantir sua própria segurança, em especial no âmbito militar, considerada a mais perigosa e custosa, e por meio dela preservar sua soberania, integridade territorial e posição de poder. A formulação de uma GE envolve a identificação das ameaças externas e a mobilização dos recursos internos diversos, como alianças, infraestrutura econômica, poderio militar e tecnológico. Contudo, não se trata de regras fixas, é um arcabouço conceitual que constantemente precisa ser revisado e adaptado, por consequência os Estados nem sempre conseguem seguir um planejamento coerente e estável, intercalando em momentos de formulação e ações improvisadas (Posen, 2014, p. 01).

Assim como Brands (2014), Posen (2014) destaca a diferença entre Política Externa (PEX) e Grande Estratégia. A última é parte central da Política Externa de um Estado, mas não é a política externa em si, e pode ter muito objetivos para além da segurança. Política Externa é a soma de todas as interações de um Estado com o mundo, já a GE é o condutor da PEX, ela orienta como os instrumentos devem ser utilizados, a fim de alcançar o máximo dos benefícios centrais do país (Posen, 2014, p 02; Brands, 2014, p 04).

Além de partilhar dessas premissas, Murray (2011, p. 01 e 02) afirma que a Grande Estratégia ocorre quando líderes de países não apenas reagem a crises no cenário internacional, como guerras, mudanças econômicas globais ou ameaças políticas, mas traçam objetivos a longo prazo. Outra prerrogativa para a ocorrência de GE para o autor é de que somente grandes potências são capazes de elaborar uma GE, pois países pequenos não possuem recursos, nem influência suficientes para implementá-las, tendo a reação aos acontecimentos como única opção.

Apesar de também enxergar a dificuldade em aplicar o conceito a Estados periféricos, Alsina Jr. (2014) aponta que essa dificuldade traduz a limitação conceitual da teoria, pois reproduz uma visão centrada nas grandes potências. Desse modo, ele argumenta que se ela for compreendida como a articulação dos diversos meios voltados para os objetivos nacionais, potências médias e pequenas são capazes de desenvolver sua própria GE, com suas específicas limitações (Alsina Jr., 2014 p 47).

Ademais, como Paul Kennedy (1987) destaca, grandes potências por vezes não conseguem se manter em sua posição de poder ao longo do tempo. Em virtude disso, a ascensão e queda delas, bem como a crescente relevância de Estados anteriormente marginalizados, auxilia a compreender a reconfiguração do SI. Assim, mudanças recentes no

campo econômico e de segurança internacional, como o surgimento de novos tipos de poder, evidenciam um cenário em que potências médias desempenham uma atuação cada vez mais relevante (Carvalho, 2021 p. 40).

A abordagem teórica de Grande Estratégia na América Latina não ocorreu de maneira significativa em debates acadêmicos, políticos ou institucionais, e fez-se presente somente em meados dos anos 1960 e final dos anos 1970, em contextos de regimes autoritários. Contudo, é possível reconhecer a sua existência implicitamente, como princípios organizadores de atuação externa, mesmo sem documentos oficiais ou discursos desenvolvidos. Muitos países da região atuam de forma coerente com certos objetivos internacionais, como defesa da autonomia regional, resistência à dominação externa e o desenvolvimentismo por meio do multilateralismo (Russel; Tokatlian, 2015 p. 59).

O conceito de GE considerado nesta pesquisa, portanto, entende como o planejamento estratégico, através de determinados meios para conquistar determinados fins a longo prazo, no espectro econômico, político e militar. Todavia, também considerará fatores domésticos, políticos, econômicos, ideológicos, institucionais, culturais, geográficos, relações civil-militares e o papel das lideranças políticas.

Uma GE é importante, pois orienta de forma coordenada as ações de um Estado com o objetivo de se alcançar seus interesses nacionais, que se estende para além de fatores militares. Ademais, é possível que as potências médias articulem uma GE, mesmo que com impactos distintos do que as grandes potências, tendo um destaque para sua atuação regional.

Diante do exposto, será tratado no próximo tópico as premissas, nas perspectivas dos militares e diplomatas, da GE do Brasil. Em seguida será debatido o conceito de EE com base na geopolítica brasileira, e como isso se deu com o passar dos anos.

## **2.1 Fundamentos teóricos da Grande Estratégia no pensamento brasileiro: militares e diplomatas**

A GE do Brasil teve grande influência de intelectuais da geopolítica brasileira. Houve uma clara evolução nesse pensamento, divididos aqui por militares e diplomatas. Há pontos em comum relacionados a premissas do pensamento estratégico, mas com complementaridades, como o surgimento do *soft power*, por exemplo. Portanto, esse tópico terá como objetivo pontuar como se deu o desenvolvimento da GE na perspectiva brasileira sob a perspectiva dos militares, Mário Travassos, Golbery de Couto e Silva e Meira Mattos. Além dos diplomatas, San Tiago Dantas, Araújo Castro e Gerson da Fonseca.

O Brasil foi um dos pioneiros na América do Sul a formular um pensamento geopolítico ainda na década de 1920 e 1930. Neste período surgiram nomes como Elyseo Carvalho, Everardo Backheuser, Carlos Delgado, Mário Travassos e Francisco de Paulo. (Neves, 2018) As contribuições de Mário Travassos lançaram os fundamentos para a geopolítica do Brasil na primeira metade do século XX (Neves, 2018).

A política externa no contexto o qual Travassos estava inserido era marcada pela chancelaria do Barão do Rio Branco, em que houve uma aliança com os EUA e a aproximação com os países vizinhos em uma tentativa de combater o imperialismo europeu. Além disso, o país tinha como instrumento de política externa o desenvolvimento nacional e o multilateralismo em prol da industrialização. Assim, foi compreendido como um momento político favorável às mudanças e a implementação de um novo projeto de país (Rocha, 2020).

Esse cenário de reorientação e valorização do relacionamento com a vizinhança, fornece um embasamento para a compreensão das reflexões da geopolítica brasileira como as de Mário Travassos. Um dos pontos de partida da teoria de Travassos (1938) para a compreensão do complexo geopolítico da América do Sul é o entendimento de que os Estados almejam obter diversas saídas para o mar, mais de uma, se possível, e a dominação das bacias hidrográficas que estão ao seu alcance. Para ele, a potência que conseguir acesso a essas seções marítimas tenderá a estender seu domínio. Segundo o autor, as bacias hidrográficas sul-americanas são um elemento central da geopolítica do continente, visto que atravessam diversos Estados, e uma jurisdição diferente nessa área poderia levar a conflitos e interferir na estabilidade regional. Diante disso, desde meados do séculos XX, a atuação nas fronteiras e a manutenção de vias estratégicas já eram entendidos como elementos centrais de uma estratégia brasileira voltada para sua projeção a partir de seu entorno imediato. (Neves, 2018).

Em suma, Mário Travassos (1938) estrutura o território brasileiro em três regiões estratégicas: Brasil Amazônico, Brasil Platino e o Brasil Longitudinal. O primeiro é voltado para o Norte, em que se é articulado a bacia do Amazonas com grande capacidade de penetração fluvial e se conecta com o Altiplano boliviano, o centro do continente, além da via de escoamento do próprio rio Amazonas com acesso ao Atlântico. O segundo é voltado para o Sul, estruturado em torno da bacia da Prata. Apesar de não possuir uma conexão com o mar expressiva tem portos estratégico, como o porto de Santos, que possibilita absorver e projetar influência sobre países do mediterrâneo, como Paraguai e Bolívia (Travassos, 1938).

Já o terceiro eixo, Brasil Longitudinal, une as regiões anteriores, representados pelos eixos do vale do São Francisco e do Parnaíba. Sua função é compreendida como integrar o território nacional, em paralelo a sua articulação continental e possibilita corredores

ferroviários e rodoviários, importantes para o projeto de desenvolvimento integrado. Embora a unidade territorial brasileira seja factual, Travassos pontua que ela não é acoplada por unidade política e estratégica, o que compromete a operacionalização da geografia como meio de projeção e segurança nacional (Travassos, 1938).

Golbery do Couto e Silva, outro intelectual que contribuiu para os estudos da geopolítica e geoestratégica ao defender a inserção internacional do Brasil em um contexto de Guerra Fria mediante as ameaças comunistas. Para tal fim ele partiu com base na premissa de que somente um território seguro possibilita o funcionamento do país (Luz, 2015). Velhos temas e conceitos passam a ter novos sentidos, a guerra não é exclusivamente guerra, é também política, psicológica, civil, ideológica, ou seja, a ela deixa de ser a arte exclusiva dos generais, é da mesma forma, é econômica, política e psicossocial (Couto e Silva, 1981). Nesse sentido, a Estratégia abrange múltiplas dimensões da ação estatal.

Para Golbery, o grande feito de Hart, no âmbito da Estratégia foi empregar os meios militares para atingir fins políticos, econômicos e psicossociais, e se possível sem batalhas, pois, apesar de ser um ato decisivo, nem sempre é indispensável. Além disso, esse caráter multifacetado, em que cada dimensão possui próprios instrumentos e técnicas, demonstra a redução do protagonismo militar. Como reflexo, abre o espaço para a formulação de uma Estratégia Geral ou Grande Estratégia. Dessa forma, a Estratégia deve seguir um balanço entre os resultados e os riscos, ou seja, uma noção de risco calculado, e se superando a concepção clássica da estratégia como prerrogativa militar, e realocando como uma dimensão/perspectiva central do estadista (Couto e Silva, 1981 p. 150, 152).

A Estratégia exercida pelo Estado deve reajustar por completo o seu quadro conceitual da Segurança Nacional, compreendida como o grau de garantia que o Estado proporciona à sociedade a conquista e salvaguarda de seus objetivos e aspirações diante a ameaças internas ou externas. De forma similar, a Política Nacional, como forma de governança, também tem como função salvaguardar esses objetivos. Assim, a Estratégia e a Política de Segurança Nacional, tornam-se dimensões articuladas, em que a primeira opera como meio da segunda, principalmente em situações de maior vulnerabilidade e dependência sistêmica (Couto e Silva, 1981 p. 156).

A partir dessa perspectiva, Golbery construiu um aparato ideológico político o qual amplia a atuação da Estratégia do Estado além de campo militar, e que alcançasse dimensões políticas, econômicas e psicossociais. No que se refere à defesa da Segurança Nacional, defendeu um desenvolvimento subordinado à lógica de de projeção internacional, com o objetivo de elevar o país ao status de potência (Luz, 2015). Tal perspectiva revela, contudo,

uma tensão entre objetivos da nação e imposições do sistema , e evidenciam a estratégia do período.

Já o pensamento de Meira Mattos é destacado por algumas especificidades como a preocupação conceitual-metodológica, e estabelecimentos de preceitos à ação política do Estado Brasileiro, específico da geopolítica (Gabriel, 2017). Mattos (1986) afirma que a Estratégia decorre da Política, sendo esta a arte de executá-la, por meio de ações necessárias para se alcançar determinado objetivo.

Esse entendimento funciona como base para a estruturação geopolítica mais abrangente, que ultrapassa a região sul-americana e objetiva projetar o Brasil como potência mundial. Essa perspectiva se embasava na dimensão geográfica do Brasil, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, em que havia uma coesão interna, favorável à estabilidade estratégica. Tais elementos fundamentam sua proposta de inserção internacional ativa e ambiciosa, o projeto “ Brasil Potência” nas décadas seguintes (Freitas, 2004).

Em relação aos diplomatas, no âmbito da Política Internacional, San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores entre 1961 e 1962, apresenta linhas gerais da política externa do Governo Parlamentarista. Com isso, afirma que ela deve ser coerente com a formulação e continuidade dos objetivos imediatos, assim como em qualquer outro regime. Assim como é essencial que a conduta do Estado em meio a sociedade internacional demonstra alto grau de estabilidade e de credibilidade acerca dos compromissos assumidos (Dantas, 1961 p 95).

A primeira diretriz da PEB nesse período consistia em uma posição de independência em relação aos blocos políticos-militares, a chamada Política Externa Independente (PEI) a qual permitiria uma autonomia decisória sem a necessidade de alinhamentos automáticos. Isso implicava em na manutenção das relações com diferentes blocos de países, mas com ressalvas referentes aos compromissos regionais, como os no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos). A segunda diretriz, por sua vez, prioriza a preservação da paz e do desenvolvimento, destacando as peculiaridades na ação internacional pautadas em ideais pacifistas, além de pontuar o compromisso com a democracia, desenvolvimento econômico e bem-estar social (Dantas, 1961).

Nesse sentido a PEI, é explorada por uma vasta literatura, devido ao marco de rompimento do paradigma americanista que havia prevalecido até a década de 1960. Ademais, ele recebe destaque como elemento atual, visto que adaptar os princípios norteadores dessa política permite que pesquisadores ampliem seus instrumentos teóricos e utilizem para maximizar os ganhos para a PEB. Nesse sentido, possível identificar pontos

convergentes, os quais foram amadurecidos com o passar dos anos e de fato exercidos, por diferentes protagonistas da PEI, sobretudo na década de 1960(Graça, 2012).

Com essa perspectiva, San Tiago Dantas, é visto como proponente e o gestor de um projeto nacional, que apesar de ser projetado para décadas à frente, teria capacidade de realizar a manutenção de crises dos impasses da sua época. Aliado a Dantas, João Augusto de Araújo Castro se posiciona como principal formulador da PEI, que permeou os governos de Jânio Quadros e João Goulart de janeiro de 1961 a março de 1964(Vargas, 2012).

Araújo Castro é frequentemente lembrado pelo seu discurso de abertura da sessão anual da Assembleia Geral da ONU, em que rejeitou o determinismo da divisão global entre primeiro e terceiro mundo da época e defendeu o discurso dos Três Ds: descolonização, desenvolvimento e desarmamento. Apesar da interrupção sofrida pelo golpe militar em 1964, Castro simbolizou uma inovação da PEB, e seu pensamento influencia gerações de diplomatas(Vargas, 2013 p.23).

Salienta-se que o discurso dos Três Ds foi tido como princípio orientador da política externa pelo Itamaraty. De forma sucinta, o primeiro D reforça o posicionamento brasileiro quanto a eliminação de armas nucleares, o segundo visava priorizar o desenvolvimento econômico via industrialização, com apoio da ONU, e por fim a descolonização, apesar de menos desenvolvido, marcou o posicionamento de Castro quanto às limitações políticas e sociais do Brasil, e a sua defesa de princípios anticoloniais(Vargas, 2014, p. 126).

Em síntese, Castro levantou temáticas como comércio internacional, desenvolvimento, segurança internacional e descolonização. Em virtude disso, ele abordou a realidade brasileira e as relações internacionais de forma autônoma e enfatizou a necessidade de fortalecer o poder nacional para o desenvolvimento do Brasil. Dessa forma, procurou desvendar novos eixos de atuação brasileira, por meio de uma política desideologizada e pragmática, advindas da concepção da PEI(Graça, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, o país retomou seu papel de interlocutor do multilateralismo e seu comprometimento com a gestão da ordem internacional. Gelson Fonseca Júnior foi um diplomata durante o governo de FHC, e compreende que o marco para essa guinada foi o modelo de inserção internacional batizado por ele de “autonomia pela distância”. Tal modelo se caracteriza por um não alinhamento específico, de forma a se aproximar com o “Terceiro Mundo”, mas mantendo relações e valores ocidentais(Lopes, 2013)

Posteriormente a PEB, ainda no mandato de FHC, adotou uma “autonomia pela participação” refletindo a ambição brasileira em influenciar e interpretar a ordem mundial

com perspectivas próprias correspondentes às complexidades nacionais. Essa perspectiva reflete em Fonseca Jr (1998), a partir da sua concepção de autonomia, de que trata-se da faculdade de que cada Estado tem em preservar e formular sua norma de conduta. Em suma, cada ente nacional deve ser capaz de pensar e executar a própria estratégia de projeção internacional, sem influência de outros, com a condição de se adequar a normas vigentes. Ademais, ele pontua a legitimidade de ideais como principal recurso de inserção, ao invés de armas (Lopes, 2013).

Além disso, Fonseca(1998) enfatiza o papel do Brasil, no chamado por ele de “concerto”, que seria um sistema internacional governado por um núcleo de potências, mas com espaço para barganhas e cooperações intermediadas por instituições multilaterais. Para ele o Brasil, como potências média com capacidades diplomáticas e econômicas, apesar de limitação militares. Assim, para maximizar as vantagens no âmbito internacional o Brasil deve focar nos meios, ou seja dos recursos que tem disponíveis(Fonseca, 1998)

Essas diretrizes também foram presentes na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2010), sob liderança do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. A diplomacia manteve elementos clássicos de pacifismo, multilateralismo e soberania, porém adaptada frente às mudanças estruturais do fim da Guerra Fria. Nesse contexto, a diplomacia buscou a chamada “autonomia pela diversificação”, caracterizada pela ampliação de parceiros, em especial das relações Sul-Sul (Amorim, 2010).

Tanto o ministro Celso Amorim quanto seu secretário-geral, Samuel Pinheiro Guimarães, conduziram uma das fases mais dinâmicas da diplomacia brasileira. O presidente Lula performou um ativismo expoente refletido em seu intenso programa de diplomacia presidencial. Essa atuação foi sintetizada pelo seu chanceler como uma política externa “ativa e altiva”, com a crença de que ela seria fundamental para estruturação de um “projeto nacional”(Almeida, 2004).

Assim, esse protagonismo seria no sentido de reagir às agendas impostas, e de possuir uma própria, com valores regionais e interesses nacionais. Essa atuação mais incisiva do Brasil já existia antes do Governo Lula, durante o governo FHC (1995-2002), faltava-lhes um projeto estratégico regional, algo que se consolidou com a orientação sul-sul de Lula (Andrade, 2020).

Esse novo protagonismo regional e internacional, impulsionada pela diplomacia presidencial, demandou uma articulação mais robusta dos instrumentos externos do Brasil. Nesse sentido, Amorim (2010), afirma que a GE brasileira acoplou política externa e política de defesa, refletindo assim em *soft power* e *hard power*; principalmente diante de seu *status* de

“provedor de paz”, sendo a diplomacia a primeira linha de defesa dos interesses, mas com respaldo na política de defesa (Amorim, 2010).

Nota-se no pensamento estratégico advindo dos militares, havia a ambição de projetar o país internacionalmente, a partir do uso da estrutura física do país. Assim, essas contribuições forneceram um desenho incipiente de uma grande estratégia nacional. Sobretudo em Golbery (1981), que definiu Estratégia ou Grande Estratégia de um Estado como a salvaguarda dos Objetivos e aspirações da nação relativos a ameaças internas (Golbery, 1981). Esse entendimento fornece assim um desenho incipiente de uma grande estratégia nacional tendo como base a estrutura física do país.

Em síntese, Celso Amorim se posicionou como um relevante elaborador e defensor de uma Grande Estratégia brasileira. San Tiago Dantas, apesar de não utilizar o conceito de GE, contribuiu com a ideias autonomistas de política externa relativas a desenvolvimento nacional e inserção internacional, sobretudo com o início do regime parlamentarista em que foi escolhido como Ministro de Relações Exteriores, sendo um dos formuladores da Política Externa Independente.

Discutidos os conceitos de GE e GE brasileira, a próxima seção apresentará o conceito de entorno estratégico delineando sua relação com o pensamento geopolítico brasileiro e, portanto, sua grande estratégia, advindos das premissas trazidas da Grande Estratégia brasileira.

## **2.2 O conceito brasileiro de Entorno Estratégico**

Esse tópico apresentará o conceito surgido em território nacional de EE, o qual também, assim como a GE brasileira, teve sua origem em berço militar. Ademais, será exposto o surgimento do conceito em documentos oficiais a medida que influenciará as ações tomadas pelo Governo Federal, assim como a definição do conceito e delimitação das regiões que serão abordadas neste trabalho.

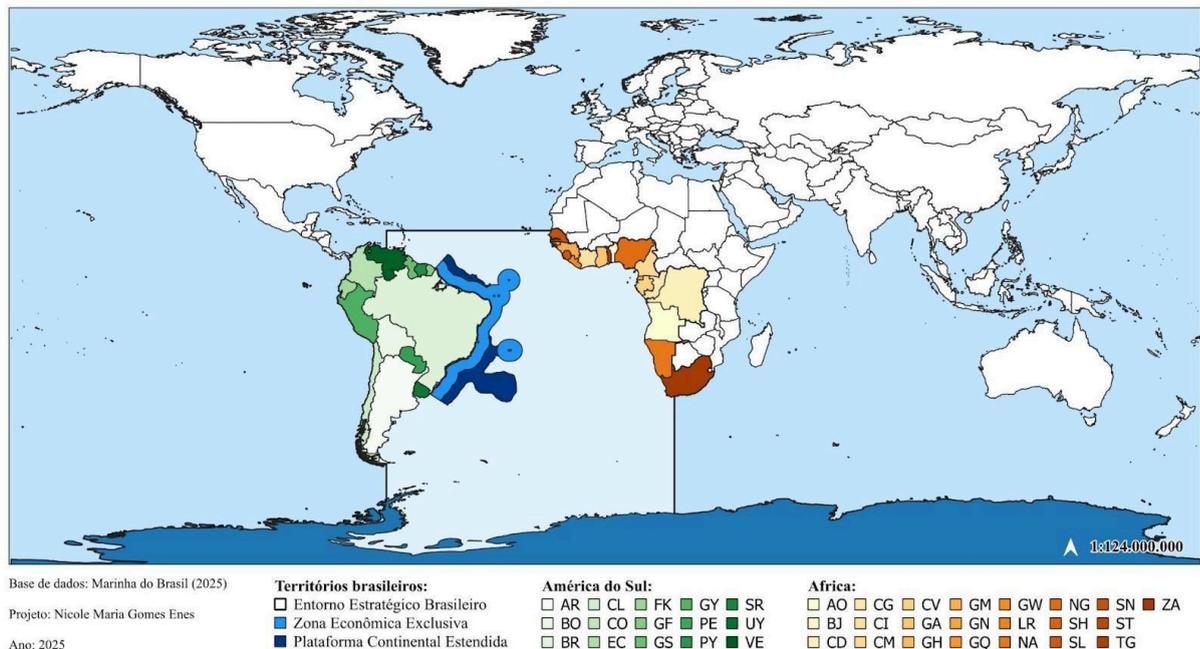
No começo dos anos 2000, o conceito de Entorno Estratégico foi inserido na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovados pelo Congresso respectivamente em 2005 e 2008. Neles, o Governo propõe uma política externa que se relacione com a diplomacia, políticas de defesa e de desenvolvimento econômico brasileiro (Rodrigues, 2017).

Na revisão do PND (Decreto nº 5484/2005), o entorno estratégico foi delimitado como a América do Sul, incluindo sua projeção pela fronteira do Atlântico Sul e países limítrofes da África (Brasil, 2005). Embora a Antártica faça fronteira com o Atlântico Sul, assim geograficamente incluída nesse recorte, ela só foi de fato incluída como EE em 2012. Apesar desse fato, ainda no PND em 2005, a região foi incluída no documento como diretriz estratégica dos objetivos de Defesa Nacional com a participação ativa em processos decisórios da Antártica (Brasil, 2005).

Além disso, já havia um direcionamento na geopolítica brasileira, sobretudo pelos intelectuais Golbery (1967), Meira Mattos (2011) e Therezinha de Castro (1995) em inserir a região da Antártica como fundamental para a projeção do país no mundo. Os três pensadores acreditavam em uma área estratégica triangular constituída pela América do Sul, África e Antártica (ASAA) (Silva; Dawood, 2025).

Assim, infere-se a importância estratégica da região, ainda que incipiente, e a inclusão de análise preliminar das iniciativas do governo em relação a ela. Na Figura 1, a seguir, observa-se, então, as regiões delimitadas pelo EE brasileiro:

**Figura 1 – Entorno Estratégico do Brasil**



**Fonte:** Marinha do Brasil, 2025.

A definição das áreas que representam o entorno estratégico advém de uma construção peculiar ao pensamento estratégico e geopolítico brasileiro, e não segue padrões

internacionais. A elaboração do conceito está intimamente ligada aos teóricos da Escola Superior de Guerra (ESG), como Golbery do Couto e Silva, que fundamentou o preceito binário de “Desenvolvimento e Segurança” posicionando o Brasil como um país com potencial para se tornar uma grande potência até o ano 2000 (Silva; Dawood, 2025).

Nesse sentido, a junção de segurança e desenvolvimento caracteriza a formulação de uma Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento e por esse meio seria possível preparar o país para enfrentar desafios modernos. Segundo essa Doutrina, para manter a segurança nacional era necessário definir objetivos nacionais alinhados com as dimensões política, econômica e social por meio de um planejamento estratégico que seria melhor aplicado na estrutura nacional por militares (Couto e Silva, 1981, p.20-25). A obra de Golbery, nesse sentido, é desenvolvida em um momento em que a geopolítica nacional aposta na ideia de autonomia estratégica e de Brasil-potência, a partir de uma perspectiva “brasileira”, considerando o país como uma potência regional no jogo bipolar (Medeiros, 2022).

A influência do pensamento de Golbery e da ESG se reflete diretamente na elaboração de programas militares como o Programa de Integração Nacional (PIN) lançado em 1970 e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I (1971) e II (1974), sendo o segundo formulado durante seu cargo como ministro do gabinete civil no Governo Geisel (1974-1979). Assim, sua proposta de uma estratégia geopolítica focada na integração territorial, a fim de acarretar o desenvolvimento nacional, é notada e expressa como objetivo (Medeiros, 2022).

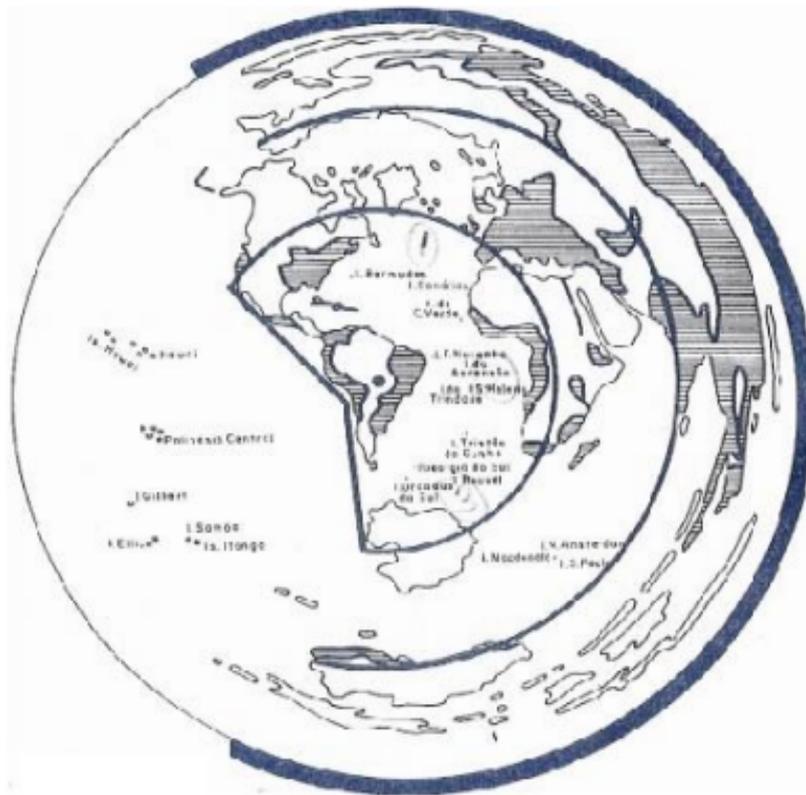
Ademais, nomear e representar espaços geográficos tem reflexos diretos em políticas concretas. Ao passo que regiões recebem o nome de “zona de influência” ou “entorno estratégico”, cria-se não apenas uma descrição, mas um imaginário geopolítico, que molda interesses nacionais e prioridades de segurança. Esse imaginário, sustentado por intelectuais e ciclos estratégicos, é compartilhado por uma comunidade de intelectuais, os quais consolidam uma cultura política dominante, e moldam a forma em que o Estado se define globalmente, assim como seus interesses e aliados. Essa representação somente se sustenta a longo prazo se estiver aliada com práticas dominantes do Estado (Silva; Dawood, 2025).

Nesse sentido, a formulação do imaginário geopolítico elencou três principais âmbitos os quais o Brasil deveria se deter: “império” brasileiro, moldura continental e o mundo além do mar. Para Couto e Silva (1981, p.108-137) O Brasil é um império no sentido de possuir uma extensa fronteira continental e frente marítima, ou seja, proporções continentais. No âmbito da moldura continental, ele referiu-se às áreas ao redor do território brasileiro e ao relacionamento do país com seus vizinhos. Nessa perspectiva, defende que o Brasil deve se

projetar internacionalmente, atuar com uma política de afirmação pacífica e incentivar uma consciência coletiva latina, de maneira a priorizar o desenvolvimento econômico na região.

Em relação ao mundo além-mar, Couto e Silva (1981, p. 129) define dois hemisférios de terra que cercam o Brasil. O hemisfério interior corresponde a um raio médio de 10.000km que vai desde os EUA até a Antártida e passa pelo continente africano. Já o hemisfério exterior representa desde a Europa Ocidental e Ásia até a Oceania. Para ele, historicamente o hemisfério exterior representa ameaças para a América do Sul, já no hemisfério interior reside a fronteira decisiva da segurança sul-americana, devido a sua capacidade de ação geopolítica e estratégica nesta região.

**Figura 2** – Hemisférios interior e exterior



**Fonte:** Couto e Silva, 1981

Extraindo a porção norte-americana, inferi-se que a região contida neste hemisfério corresponde ao Entorno Estratégico descrito no PND (2005). Para ele o entorno brasileiro, seria a retaguarda vital do Ocidente, constituído o conjunto triangular, América do Sul, África e Antártica (Medeiros, 2022)

Segundo Couto e Silva (1981, p. 235–237), a defesa dos valores do Ocidente, diante do avanço do comunismo durante a Guerra Fria, exigia não apenas o fortalecimento dos

centros tradicionais de poder, como os Estados Unidos e a Europa, mas também a integração de outras regiões em uma estratégia comum. Para ele (1981, p. 131-137), a América do Sul, a África atlântico-meridional e a Antártida seriam uma força indispensável para compor a estratégia estadunidense, de contenção ou contra-ataque. Nesse sentido, ele afirma que ao Brasil cabia o papel de se relacionar e agir sobre essas regiões (prevenir, limitar ou abrandar) se posicionando de forma estratégica para manter não só a segurança nacional, mas defender a manutenção do *status quo* ocidental do avanço comunista.

Entre 1996 e 2016, o conceito de Entorno Estratégico se tornou mais assertivo e específico, abandonando a ideia vaga de “espaço regional” para área de “interesse nacional”, e possibilitou interpretações políticas produtivas no campo acadêmico. Apesar das duas versões do PND manterem o debate mais restrito ao executivo, sem discussões parlamentares públicas, a Estratégia Nacional de Defesa (2008) obteve um alcance maior de debates, que apesar de incipiente, introduziu a necessidade de defender os interesses nacionais para além das fronteiras (Dhenin, 2021).

As ações estratégicas, as quais foram elencadas na implementação da Estratégia Nacional de Defesa com o fim de contribuir para a manutenção da estabilidade regional foram:

O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País. [...] intensifica as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear [...] neste caso particularmente com os do entorno estratégico brasileiro e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Brasil, 2008).

O trecho do Decreto nº6.703/2008 marca a mudança na postura estratégica do Brasil ao incluir os dois ministérios nas ações de promoção da estabilidade regional e a cooperação nas fronteiras. Para além disso, ampliou o conceito de segurança nacional, atrelando com atuação diplomática e militar no entorno estratégico, se referindo a América do Sul, Atlântico Sul, países africanos e a CPLP como tal.

Celso Amorim (2014), afirma que com a inserção do conceito em documentos oficiais, o entorno estratégico se tornou relevante para políticas estatais e sobretudo para o alinhamento entre uma Política de Defesa e uma Política Externa “altiva e ativa”. O conceito também ganhou repercussão com Fiori (2013), em que considera a localização do Brasil estratégica para irradiar influência, liderança diplomática e econômica-militar. Essa definição endossa a elaborada por Brands (2010), em que ele elenca os três principais eixos de

desenvolvimento brasileiro para reafirmar seu protagonismo: equilibrar o poderio americano, formar coalizões, e se posicionar como líder de uma América do Sul mais unida (Dhenin, 2021).

Vale ressaltar que esses últimos conceitos surgiram após uma década de bons resultados na esfera econômica, pautada na diplomacia referida por Celso Amorim, e a partir do lançamento de planos estratégicos em 2005 (Dhenin, 2021). Pode-se identificar diversos momentos em que o Brasil conseguiu coordenar ações e definir objetivos claros. Segundo Grabois (2013) entre 2003 e 2012, houve uma clara projeção de poder, formalizada em documentos, sob uma liderança política carismática que objetivou uma integração regional, aproximação com o continente africano e cooperação com potências emergentes. Nesse sentido, o capítulo seguinte se debruça em compreender os pontos basilares da Grande Estratégia empregadas no Brasil, antes de explicitar as ações da GE que compreende o governo Lula.

### 3 AS LÓGICAS DE AUTONOMIA E AQUIESCÊNCIA NA GRANDE ESTRATÉGIA LATINO-AMERICANA

Este capítulo irá se dedicar em explicar as especificações estratégicas conceituais aplicadas na América Latina e passíveis a potências médias devido às suas limitações sistêmicas. Em seguida, será explicitado também as mudanças ocorridas pós-guerra fria, sendo um marco para a relevância para a maior atuação brasileira no EE. Por fim, será debatido as diretrizes da GE nacional para inserção internacional do Brasil no governo Lula.

Russel e Tokatlian (2015) identificaram que há mais de cem anos a América Latina (AL) tem sido orientada por duas grandes estratégias, ou duas “lógicas”, relacionadas aos objetivos fundamentais da política externa: a lógica da autonomia e a lógica da aquiescência. Ao contrário dos EUA, tais estratégias não foram formalizadas em documentos governamentais. Ambas derivam da dependência no Sistema Internacional, e atuam em direções opostas, enquanto a primeira tem como objetivo aumentar o poder decisório e reduzir a dependência externa, a segunda aceita a ordem internacional em troca de sua estabilidade. Uma pequena ressalva feita por Russel e Tokatlian (2015, p. 60), de que nem a lógica da autonomia significa plena liberdade nem a aquiescência significa plena subordinação.

Assim, a lógica da autonomia se manifesta predominantemente através de um alinhamento político-social com a região latina. Seus objetivos consistem em: busca por soberania, paz, ampliação das relações internacionais, limitação do poder de potências hegemônicas e construção de uma ordem internacional equitativa. Em virtude disso, o regionalismo, o direito internacional, o multilateralismo e o *soft power* são as ferramentas envolvidas para tal fim, sobretudo valores simbólicos como consciência da situação de dependência regional e identidade latino-americana (Russel; Tokatlian, 2015, p.60).

As estratégias para essa lógica consistem em quatro pilares: ***soft balancing*** periférico: baseado na utilização de instituições internacionais para limitar ações das grandes potências; **diversificação**: com o objetivo de ampliar vínculos e reduzir dependência; ***hiding***: a postura de não envolvimento em conflitos militares e unidade coletiva: que é a promoção da integração regional a fim de aumentar o poder de barganha. Por fim, a **união coletiva** visa melhorar a cooperação e acordos entre os países vizinhos com o objetivo de unir forças e aumentar a capacidade de negociação individual e coletiva (Russel; Tokatlian, 2015 p. 61).

Dois intelectuais argentinos representativos da estruturação das RI no âmbito disciplinar na AL foram Juan Carlos Puig (1987) e Carlos Escudé (1992). Eles convergiam

com a ideia de que a Política Internacional é composta também por hierarquias, com restrições a países periféricos. Como conclusão, sugerem comportamentos ideais distintos para lidar com as assimetrias dos Sistema (Pereira, 2023). Da mesma forma, um terceiro intelectual contribuiu de forma exponencial com o debate sobre autonomia, sendo reconhecido como influenciador de Puig: Hélio Jaguaribe (Simonoff; Lorenzini, 2019).

Puig é responsável por um conjunto expressivo de obras envolvendo as relações entre dependência e autonomia na América Latina, entre os anos 1950 e 1970, foi um fiel defensor de uma política externa que intensifica o espaço de ação autônoma (*apud* Simonoff, Lorenzini, 2019). Diante disso, tinha uma posição crítica à teoria da dependência. Concordava com a premissa sobre a divisão entre desenvolvidos e periféricos, contudo era crítico quanto a impossibilidade de superar tal condição. Por fim, ele valorizava a integração como instrumento da construção de autonomia nacional e regional, ou seja, aquela só deve ocorrer quando o objetivo político tiver fim autonomista, ao contrário, perde força.

Para Jaguaribe, o Sistema Internacional é regido por uma nova estratificação em que a cúpula é ocupada pelos Estados Unidos, acompanhada pela União Europeia, e em sua base estão os países dependentes. Em nível intermediário estão os que possuem significativo nível de capacidade de resistência à hegemonia americana (Jaguaribe, 2001). Essa estrutura é resultado de um novo sistema inter-imperial, ao qual é caracterizada por quatro diferentes níveis: primazia geral (grandes potências); primazia regional (países com influência a nível regional); autonomia (países com algum grau de dependência); e por fim a dependência (países de fato subordinados) (Jaguaribe, 1988).

Além disso, Jaguaribe divide a autonomia em dois planos: autonomia regional e autonomia setorial. A primeira é compreendida por uma autonomia restrita a uma determinada região, como o Brasil e Irã em suas respectivas localidades, já a autonomia setorial está relacionada ao plano econômico, devido a alguma vantagem comparativa, como a Arabia Saudita, detentora de petróleo. Por essa razão a relação centro-periferia é mediada por um grupo de potências médias detentoras de autonomia regional, e a partir da aproximação com esses países, entre outros requisitos, países dependentes serão capazes de superar tal posição (Jaguaribe, 1988).

Em suma, compreende-se que apesar de reconhecer a estrutura estratificada do sistema, Jaguaribe afirma também a possibilidade de mudança da posição nacional nessa hierarquia global. Adiciona-se como um dos meios para minimizar os reflexos da globalização para os países subdesenvolvidos e periféricos, a busca e preservação da margem de sua autonomia interna por meio de processos de integração regional e sub-regional, pois

isso possibilita criar condições para um desenvolvimento autonomista, aperfeiçoar setores produtivos e alcançar competitividade internacional. Assim, ele propõe uma integração menos restrita, aborda sua estratégia de integração em círculos concêntricos, tendo a aliança Brasil-Argentina como núcleo principal para a sustentação da autonomia regional (Jaguaribe, 2001).

A integração, tanto para Puig quanto para Jaguaribe, serviria como um dos instrumentos da autonomia, cujo objetivo era somar recursos e intensificar os processos autonomistas, ao passo que favorece o desenvolvimento latino-americano em especial, mas pode englobar outras regiões periféricas (Silva, 2024). Um dos problemas levantados por Puig para essa integração seria os EUA, visto que é um país que frequentemente atua contrário a blocos, ações integracionistas com fins autonomistas, voltados à emancipação regional (Simonoff; Lorenzini, 2019).

Para Puig, o processo de integração autonomista deve representar valores compartilhados entre os países, sendo compreendido como um fenômeno eminentemente social e humano. De forma a derivar essa compreensão da integração, o autor sugere uma integração relacionada a estratégia para além de medidas comerciais, devendo englobar tais valores e uma dimensão mais ampla da cooperação social. Puig nomeou este modelo de integração solidária, o qual serviu de oposição ao modelo cepalino comercialista nos anos 1960 em favor de políticas autonomistas que expandem a viabilidade nacional (Silva, 2024).

Jaguaribe também interpreta a integração regional como fundamental para o aumento dos custos políticos e militares de qualquer intervenção externa, como dos EUA, e em paralelo do seu desenvolvimento autônomo. Além disso, a integração deve ocorrer de forma gradual com uma seletividade baseada em projetos concretos entre os países, como a aliança estratégica entre Brasil e Argentina. Em síntese, o caminho autonomista-integracionista é para o autor uma via para fortalecer a viabilidade nacional, pré-requisito para buscar autonomia no SI, reduzir vulnerabilidades e possibilitar modelos próprios de desenvolvimento regional (Jaguaribe, 2001).

O último teórico a ser analisado aqui é Carlos Escudé. O cientista político argentino, elaborou a teoria do Realismo Periférico (RP) nos anos 1990, entendida como uma doutrina de política externa para a Argentina pautada na rejeição de confrontos com potências ocidentais. Ademais, afirma que a autonomia defendida por inúmeros estudiosos latinos, não deve ser entendida como ilimitada, sobretudo para um Estado Periférico, diante dos custos-benefícios (Escudé, 2012). Assim, de forma análoga, a teoria do RP segue uma lógica

da aquiescência, por ter tratado da autonomia em outra perspectiva, de alinhamento e submissão.

O Realismo Periférico se concentra então em ganhos econômicos por meio de uma inserção internacional passiva e ciente da condição de dependência e de aquiescência dela, evitando possíveis constrangimentos. Como consequência, a diplomacia para Escudé deve possuir caráter exclusivamente econômico, ingresso de mercado e defesa de interesses frente a organismos financeiros internacionais (Pereira, 2023). Diante do alto grau de alinhamento sistêmico e forte caráter economicista, entende-se que processo de integração regional com características autonomistas não fazem parte de sua teoria.

Por conseguinte, a lógica da aquiescência implica na aceitação e assimilação tácita ou explícita, ou seja, quando não há contestação da dominação dos EUA, seguindo assim suas orientações, sem confrontar, ou de forma declarada, com o objetivo de obter apoio estadunidense, manter a convivência pacífica e coalizão de poder militar. A principal atuação dessa lógica é o *coupling*, que implica na aceitação do seu *status* internacional e a não adesão a projetos de integração que possam contrariar interesses dos EUA, em específico. Ademais, essa lógica não deve ser compreendida como uma simples submissão, mas sim uma escolha estratégica calculada pelos governos a fim de obter vantagens políticas (Russel; Tokatlian, 2015, p. 61).

Assim, partindo do entendimento de que autonomia consiste na capacidade de tomar decisões convenientes aos interesses nacionais e superar ou reduzir certas condições impostas pelo sistema, ambos os autores defendem a integração como essencial para o fim autonomista, refletindo a predominância da lógica de autonomia defendida por Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian (2015). As “pequenas estratégias” da América Latina para eles, apesar de serem elaboradas, a princípio, para ameaças locais, possibilitaram a aplicação da autonomia ou aquiescência nas estratégias da América Latina para o mundo, em especial, os EUA (Dhenin, 2021).

Ao longo, principalmente, dos governos Lula I e II (2003-2010), o Brasil adotou uma postura predominantemente baseada na lógica da autonomia, e apresentou em momentos pontuais a lógica da aquiescência, o que não invalidou o projeto autonomista e em paralelo apresentou características estruturais para a formulação de uma Grande Estratégia (Russel; Tokatlian, 2015 p. 62).

Pinheiro e Soares de Lima (2018) afirmam que essa orientação autonomista, ao contrário do que muitos defendem, foi uma exceção e não regra na PEB. Elas defendem que existe um uso deliberado do termo, sem seguir seus postulados originais formulados por

Jaguaribe e Puig. Assim, na maior parte do tempo houve estratégias de adaptação ou alinhamento (aquiescência), o que não corresponderam ao sentido original do conceito. Esses quatro períodos são considerados exemplo legítimo de quando a PEB foi moldada pela lógica de autonomia:

**Tabela 1** – Estratégias adotadas pela PEB de 1940 até 2010

Período	Classificação
Governo Vargas (anos 1940)	Autonomia
PEI(1961-64)	Autonomia
Pragmatismo Responsável (Geisel, 1974-1979)	Autonomia
FHC (1995-2002)	Alinhamento/Adaptação
Lula/Amorim (2003-2010)	Autonomia

**Fonte:** Elaboração própria com base em Soares de Lima; Pinheiro (2018)

De acordo com Nery e Alves (2022), a eleição de Lula marcou a reconquista de uma PEx autônoma, sobretudo frente às grandes potências, com objetivos desenvolvimentistas e com ampliação de laços com o Sul geopolítico. Logo, promoveu um regionalismo no âmbito político em questões econômicas-comerciais.

Pinheiro e Soares de Lima (2018) afirmam ainda a insuficiência do conceito em formular uma grande estratégia nacional. De acordo com elas, o termo tem sido usado de maneira imprecisa, e não representa fazer parte de projeto de longo prazo, tal qual a GE segue, além da ausência da articulação de uma política externa de defesa e desenvolvimento (Pinheiro; Soares de Lima, 2018).

No entanto, Martins e Costa (2022) elencam confusões interpretativas do conceito operacional de GE, visto que partem de definições baseadas na realidade das grandes potências, para propor uma revisão crítica do conceito. Para eles, as exigências tradicionais, como ambição global, militarização e longo prazo, restringem de modo indevido a análise das estratégias formuladas pelos Estados do Sul. Em paralelo, eles possibilitam o reconhecimento do conceito em iniciativas contextuais, como aquelas focadas em desenvolvimento, cooperação regional e autonomia seletiva.

Sobretudo, suas críticas versam acerca da ideia de longo prazo, e defendem que estratégias qualitativas devem, mesmo que pontuais, ser consideradas “grandes”, desde que

apresentem uma articulação estratégica e coerente de suas políticas, ou seja, uma abordagem mais ampla, adaptativas aos Estados do Sul, configurando um tipo próprio de grande estratégia contextual (Gomes da Costa; Martins, 2022). Em suma, pode-se dizer que o governo Lula intensificou o poder de barganha do Brasil, por meio da criação de coalizões, iniciativas de projetos de integração regional, possibilitou uma liderança brasileira na região, e usufruiu do multilateralismo para defender interesses nacionais, ações enquadradas numa Grande Estratégia (Brands, 2010; Amorim, 2016).

Ademais, autores como Russel e Tokatlian (2015) afirmam que no início do século XXI, países latino-americanos e outras potências médias desenvolveram “Pequena Grande Estratégia”, referente ao tamanho do escopo geográfico e o foco em países vizinhos, intensificada por disputas fronteiriças e influência regional. Assim, o fim principal é a defesa territorial, expansão ou preservação de sua influência regional, e comportamento coerentes com “equilíbrio”, neutralidade, mediação, arbitragem e guerra (Carvalho, 2021). Há, assim, a existência de pequenas grandes estratégias, adaptadas aos contextos sub-regionais, impulsionadas por disputas fronteiriças ou competições por influências advindas de países vizinhos (Russel; Tokatlian, 2015).

Percebe-se que o crescimento do pensamento autonomista durante o mandato de Lula, se entende como estrutura de política estratégica do Brasil. Sua política externa era sustentada nesse princípio, além da ação universalista e de que o país iria alcançar uma posição de destaque na política internacional. Tal fim, seria possível através de uma ação diplomática ativa e dinâmica, e defesa de temas universais (Sobreira, 2021).

Infere-se do exposto que a lógica da aquiescência e autonomia foram orientações predominantes da política externa na América Latina e mecanismos para uma Grande Estratégia aplicada a potências médias como o Brasil. A combinação pragmática dessas duas orientações foi analisada por Carvalho (2021), que as nomeou “Estratégia do Amálgama”, utilizada sobretudo nos governos de Lula (2003-2010), em que não há ruptura direta com o *hegemon*, ao mesmo tempo que não há alinhamento automático ou passivo.

Conclui-se que as lógicas da autonomia e da aquiescência participam como estratégica visto a dependência com grandes potências, para alcançar maior poder de decisão e se inserir internacionalmente. O tópico a seguir contextualizará a mudança sistêmica ocorrida pós-guerra fria e com isso a relevância crescente de medidas integrativas.

### **3.1 A atuação do Brasil no entorno estratégico no pós-Guerra Fria**

O final da Guerra fria marcou o surgimento de padrões de política externa de forma mais intensificados e maior espaço tomado por potência regionais, devido à reconfiguração sistêmica. Assim, o tópico irá evidenciar a relevância da compreensão do fim do sistema bipolar como marco para oportunidades e limitações, além de pontuar a atuação em seu entorno estratégico devido à este fato.

No pós-Guerra Fria esperou-se que a dissolução da bipolaridade acarretaria uma maior vulnerabilidade dos países periféricos, frente à ausência da rivalidade ideológica, às perdas de incentivos econômicos estratégicos e à transferência dos capitais estrangeiros aos países do Leste Europeu. Contudo, José Serra (1992) entende essa perspectiva como limitada, e afirma que os países que eram socialistas estavam enfrentando dificuldades econômicas também e que os investimentos externos viriam para aqueles com perspectivas de retorno. Em suma, o final da Guerra Fria que marcou o colapso do Segundo Mundo e o pessimismo relacionado ao futuro do Terceiro Mundo não se sustenta de forma objetiva, pois a capacidade do Sul em se desenvolver depende de suas elites e na formulação de projetos nacionais coerentes (Serra, 1992).

Nessa lógica, a ascensão de grandes nações nesse período, como Brasil, China, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia, entre outros, foi um fenômeno marcante, que se tornou mais visível após a crise financeira de 2008. Essas nações conquistaram relevância em assuntos globais e na ordem internacional, agora vista como uma rede dinâmica, interconectada com variados níveis de importância (Amorim, 2010).

Na América do Sul, no início dos anos 2000, surgiram vários governos de esquerda, como Néstor Kirchner (2003), Tabaré Vázquez (2005), Evo Morales (2006), Michelle Bachelet (2006), Rafael Correa (2007), Hugo Chávez (1999) e Fernando Lugo (2008), com objetivos de promover reformas políticas e reduzir o alinhamento com os EUA, fato que favoreceu o espaço para o Brasil atuar com mais autonomia na região (Gratius; Saraiva, 2013).

Além disso, Serra (1992) defende que o colapso do bloco socialista evidenciou as fragilidades e a identidade dos países até então “terceiro-mundistas”. Além disso, afirma a necessidade do Brasil em corresponder às exigências e desafios da globalização, como aumento da produtividade e competitividade nos fluxos econômicos, sem deixar de considerar as assimetrias do SI. Assim, a inserção internacional do Brasil dependeria da capacidade das elites em superar o imobilismo político e em construir um projeto de desenvolvimento autônomo capaz de restabelecer a credibilidade externa do país e possibilitar seu protagonismo (Serra, 1992).

Esses acontecimentos também refletiram no abandono de diversos países latino-americano ao seu paradigma desenvolvimentista em prol do neoliberal, em meados das décadas de 1980 até 1990. Os governos de Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), e FHC (1995-2002), adotaram essa postura em seus mandatos, em convergência a um sistema liderado pelos EUA, o que representou a ruptura com o “terceiro-mundista”.

Ademais, temas relacionados a *soft power* passaram a ser prioritários na política internacional, como economia, comércio, inovação, entre outros. Isso favoreceu a integração econômica global, sobretudo para o Brasil, como meio de fortalecer sua presença internacional e desenvolvimento econômico. Assim, essa transição preparou o cenário para o governo Lula, que a transformou com sua ênfase em autonomia ativa, multilateralismo e liderança regional (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Nesse sentido, esse novo contexto unipolar resultou na democratização da política doméstica latina-americana, em países como Brasil, Guatemala, Uruguai, Chile e Panamá. Diante do aumento da relevância das potências regionais na política internacional, a compreensão do funcionamento das suas relações políticas com seu entorno imediato se tornou essencial para compreender as transformações globais. Por consequência, durante a segunda onda de regionalismo, nos anos 1990, caracterizada pela inclusão de diversos setores e países em níveis de desenvolvimento diferentes, houve uma integração regional mais profunda. Desse modo, a era da globalização também foi caracterizada como segmentação em blocos econômicos e políticos regionais (Desiderá Neto *et al.*, 2015; p. 07, 08; Costa, 2013).

A redefinição da inserção regional brasileira ocorreu pela intensificação do relacionamento com os vizinhos, em especial com a Argentina. Essa cooperação com o Cone Sul se deu a partir de dois objetivos: posicionar o Brasil como defensor democrático, e recuperar a credibilidade com potências ocidentais, a fim de se tornar mais competitivo nas negociações multilaterais. Em virtude disso, em 1991, surge o Mercosul, como um projeto de integração com foco no desenvolvimento interno dos países membros e como instrumento maior de barganha frente aos grandes blocos econômicos, além de servir de solução para problemas econômicos, como a inflação (Desiderá Neto *et al.*, 2015; p. 9, 15).

Na década de 2000, tem início, advindo das promessas neoliberais, o mandato de presidentes com apoios de diferentes eixos sociais descontentes com a abertura comercial dos governos anteriores. Diferentemente desta tendência, o governo Lula e sua política externa tiveram como característica uma atuação mais proativa no cenário regional e global, através da coalizão Sul-Sul, tendo como objetivo mudanças sistêmicas, primazia da autonomia pela

diversificação e em particular da diplomacia presidencial permeada pelo caráter carismático (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Diante um cenário econômico internacional positivo, a América do Sul se destacou na agenda externa como meio estratégico de ampliação da autonomia brasileira frente ao SI. Em virtude disso, o Brasil assumiu o papel de líder regional ao promover ações de integração, como a criação da UNASUL e expansão dos investimentos de empresas nacionais na região (Braga, 2017; Pinho, 2016).

Outra região expoente diante das parcerias Sul-Sul de Lula em busca de autonomia e protagonismo, foi o continente africano, devido à identidade histórica, projeção diplomática e acesso a recursos e mercados estratégicos. A África Subsaariana passou a ser considerada estratégica na política externa brasileira, em que pode ser notada na abertura e inauguração de embaixadas, na criação de divisões específicas no Itamaraty e fortalecimento da CPLP e da ZOPACAS. Do mesmo modo, houve a intensificação do comércio, sobretudo em setores petrolíferos, de infraestrutura e mineração (Ribeiro, 2010).

Os panoramas sobre a importância estratégica do Atlântico Sul vêm se alterando e ganhando valorização, sobretudo por parte dos países da costa sul-americana e africana, assim como para grandes potências (Vaz, 2011). O Atlântico Sul se posiciona como ambiente propício para um comércio triangular entre o Brasil e o continente africano, iniciado pelo tráfico negreiro e comercialização de produtos tropicais, e assim o Brasil se forma ao redor dessa região (Souza *et al.*, [2025]).

Dentre os países os quais atribuem grande relevância quando suas projeções atlânticas, devido suas configurações territoriais e posicionamentos geográficos, destacam-se Argentina, Brasil e África do Sul. O Brasil se diferencia entre os três diante de sua aspiração em se comportar como um ator global, e ultrapassar a dimensão regional (Vaz, 2011). A Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008), reconhecem a região, junto com a Amazônia, como prioridade para interesses de segurança e defesa.

Ademais, pontua-se também a importância geoestratégica na Antártica para o Brasil, evidenciado desde dos trabalhos de Therezinha de Castro (1995). O paradigma logístico, que buscou apoio de outras nações desenvolvidas, teve seu início no final da gestão de FHC(1992-2002), logo após também final da Guerra Fria. Esse paradigma foi consolidado e aperfeiçoado com Lula (2003-2010), que possibilitou uma diplomacia, mesmo que modesta, para a Antártica (Teixeira, 2005; Brasil, 2005).

Compreende-se então o fim da bipolaridade na ordem mundial como um marco para sua reconfiguração, do mesmo modo, das oportunidades e limitações da PEB, o que refletiu

no ganho dos espaços para potências regionais atuarem de forma mais fluída e autônoma. Essa atuação foi evidenciada no caso do Brasil, para abranger regiões do entorno estratégico: América do Sul, África Subsaariana, Antártida e Bacia do Atlântico Sul, o que evidenciou uma estratégia de inserção internacional voltado para ampliação da autonomia, diversificação de vínculos e projeção de liderança regional. Essa atuação expressa o entendimento de Lula sobre o Entorno Estratégico como espaço propício de articulação política diplomática e projeção internacional e regional.

Diante do exposto, o tópico a seguir será detalhado as medidas e princípios adotados na política externa de Lula (2003-2010), assim como o papel do entorno estratégico para sua aplicabilidade. Assim, com a maior atuação do Brasil internacionalmente e das lógicas de aquiescência como estratégias de GE do Brasil pontuadas no tópico anterior, o seguinte irá demonstrar a aplicação dessas lógicas relacionando com as diretrizes de política externas do Governo Lula (2003-2010).

### **3.2 O uso da Aquiescência e Autonomia na Grande Estratégia do Governo Lula (2003-2010)**

O Governo Lula (2003-2010) adotou medidas e premissas de política externa específicas, assim como objetivos bem delimitados. Em virtude disso, o tópico se debruça a especificar tais medidas e objetivos e como o entorno estratégico se posiciona como meio para atingir tais fins.

A “autonomia” encontra seu lugar na realidade dos países periféricos como meio de inserção internacional, diante do constrangimento sistêmico. Do mesmo modo, o discurso autonomista se fez presente na diplomacia brasileira de maneira absoluta a partir da agenda externa de Getúlio Vargas, nos anos 30 do século XX. A autonomia foi um valor central na PEB, sobretudo quando vinculada ao projeto nacional de desenvolvimento, ela se mostrou enfraquecida com a adoção de agenda neoliberal, marcada por uma inserção subordinada. Contudo, com a chegada de Lula da Silva à presidência houve a reconstrução dessa autonomia em que seu entendimento foi alocado no campo de “desenvolvimento” econômico e político-estratégico. Em virtude disso, de forma interdependente, autonomia e desenvolvimento se complementam (Barcellos, 2022).

À primeira vista, a personalidade magnética do presidente, somado ao seu histórico de liderança sindical, desempenhou papel central na política externa brasileira em seus mandatos, a qual se mostrou audaciosa, irreverente e independente, mas de forma prudente. Um exemplo

dessa postura reflete na oposição do Brasil referente à invasão dos EUA ao Iraque, devido a não autorização da ONU, a superação dos custos frente aos benefícios hipotéticos, e a justificativa instável fornecida. Essa ação foi de fato compreendida como baseada em princípios e convicções, e não como a confrontação, e possibilitou a relação harmônica com a Casa Branca (Amorim, 2010). Assim, esse tipo de comportamento exemplifica a afirmação da autonomia diplomática brasileira a partir do uso de instrumentos multilaterais, como a ONU, para alinhar o seu posicionamento.

A reconstrução dessa ideia nos dois mandatos de Lula foi denominada de “autonomia estratégica”, pautada na diversificação, sem romper com centros de poder. Para Soares de Lima (1990), países com poder intermediário como o Brasil, demonstram comportamentos que variam entre a maior autonomia ou aproximação às grandes e potências, conforme a temática em questão, e refletem a estratégia seletiva e pragmática brasileira. Logo, segundo ela, a atuação do país foi marcada pela rejeição de uma lógica exclusivamente unilateralista e buscou o equilíbrio entre relação com os países desenvolvidos e alianças com o Sul global.

Esse movimento conversa com a estratégia de *soft balancing*, que de acordo com Paul (2005 p. 58) é compreendida como uma estratégia sutil de equilibrar e conter o poder dos EUA, sem recorrer a meios militares, utilizando-se de instituições internacionais e coalizões diplomáticas. Com o fim da Guerra Fria essa prática se tornou comum, principalmente entre os países de segunda linha, como Brasil e Índia, os quais cooperaram informalmente em fóruns e instituições multilaterais para contrabalancear a influência das grandes potências. De forma análoga, o Brasil procurou reforçar os elementos de integração e cooperação regional, tendo-os como ferramenta de *soft-balancing* aos EUA e autonomia (Hurrell, 2006).

Tal comportamento ocorre sob três circunstâncias: 1) Quando o poder militar do *hegemon* não representa uma ameaça direta à soberania de potências intermediárias; 2) O *hegemon* oferece benefícios insubstituíveis e indispensáveis na esfera econômica e financeira e 3) Essas potências menores entendem que não há possibilidade de retaliação por parte do *hegemon* tendo em vista a sua confrontação indireta e não militar. Infere-se que o Brasil pode manter vínculos diplomáticos com o *hegemon*, ao adotar também ações de *soft balancing* como formação de coalizões Sul-Sul e mecanismos regionais autônomos, a fim de aumentar a margem de manobra (Paul, 2005).

Em paralelo a essas buscas por reduzir as assimetrias de poder com os EUA por meio da autonomia pela diversificação de suas parceiras, refletidas em relações com países em desenvolvimento e com a União Europeia, houve o fortalecimento do Mercosul. Entretanto, diante de uma postura cautelosa, de maneira a evitar confrontos diretos com os EUA, e não

promover transformações estruturais como a criação de mecanismos supranacionais, o Governo demonstrou uma aceitação prática da ordem vigente (Vigevani; Cepaluni, 2007; Saraiva, 2010). Dessa forma, demonstrou um comportamento de aquiescência seletiva frente à ordem regional mesmo ao buscar autonomia.

De acordo com Sean W. Burges (2015), os governos de Lula adotaram uma estratégia de inserção internacional pautada no conceito de hegemonia consensual. Essa ideia consiste na aplicação de uma liderança regional em que não há imposições formais, e sim um consentimento ativo dos demais países por meio da oferta de bens públicos, como cooperação técnica, investimentos em infraestrutura, mediação diplomática. Assim, pressupõe a influência consistida no prestígio, na legitimidade e na confiança, contrária à dominação hierárquica tradicional. Reflexos desse posicionamento são encontrados na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), nos financiamentos regionais via Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e em lideranças em missões de paz.

Um dos exemplos mais marcantes foi a missão de paz MINUSTAH, no Haiti em 2004, em que o país utilizou elementos culturais, linguísticos e históricos com o objetivo de gerar simpatia e confiança, além de incluir o ensino do idioma Crioulo aos soldados brasileiros entre outros meios os quais fortaleceram a posição do Brasil como parceiro solidário, chamou a atenção internacional e aumentou sua influência na regional (Prusa, 2011).

Contudo, evitar compromissos institucionais mais profundos (supranacionais) e dividir poder com vizinhos a fim de preservar sua autonomia estratégica, manteve a liderança brasileira com desequilíbrio de poder e com baixa previsibilidade, o que acarretou desconfiança entre os demais países sul-americanos e comprometeu a consolidação de uma ordem regional estruturada sob influência do Brasil (Burges, 2015).

Conforme Soares de Lima (1990) afirma, o fato da antinomia da política externa de potências médias, ou seja, a variabilidade entre estratégias de dependência/subordinação e autonomia, são inerentes às relações internacionais deles. Essas multiplicidades de estratégias ocorrem em virtude das pressões e da diversidade de objetivos existentes para balancear o jogo político. Sendo assim, tal conduta da política externa não deve ser compreendida como irracional, muito ao contrário.

Apesar da não adequação brasileira à noção militar tradicional de grandes potências, de potência nuclear ou de um grande arsenal convencional, infere-se o advento dos poderes não militares na estratégia da política externa do Brasil. A tradição política do Brasil desde do século XX, evidenciada pelo Barão do Rio Branco, é marcada pela primazia da diplomacia frente ao uso militar, e perdurou inclusive durante o regime militar (Dauvergne; Farias, 2013).

Sendo assim, Lula (2003-2010), aprofundou essa tradição baseada no uso do *soft power*, elevou o perfil ao priorizar a cooperação, formação de coalizões e o diálogo, a fim de aumentar o poder de barganha nas pautas globais legitimidade e reconhecimento internacional realizando um “*soft- balancing*” contra estruturas prejudiciais. Segundo Hal Brands (2010), o intuito do Brasil era impulsionar a transição para uma ordem multipolar, com mais equilíbrio de poder e instituições internacionais favoráveis aos interesses nacionais (Dauvergne; Farias, 2013).

Afirma-se então que essa lógica de atrelar suas grandes estratégias a instituições multilaterais é comumente usada por potências médias, dependentes do multilateralismo e dos meios não militares para conquistar influência sistêmica, pois não são capazes de impor suas vontades sozinhas. O balanço regional de poder também é relevante para esses atores, pois ele determina a flexibilidade em relação a ações de segurança fronteiriça. A América Latina se torna um exemplo devido sua estabilidade, a qual permite estratégias focadas em integração. Outra característica estratégica é que Estados em ascensão evitaram se aproximar ou eclipsar potências, e sim intensificar seu próprio crescimento, até que tenham probabilidade de vencer (Ripsman; Kovac, 2021, p. 207).

Em síntese, compreende-se que a política externa brasileira durante os governos de Lula exemplificou estratégias compatíveis com as limitações e ambições de uma potência média frente a sua dependência sistêmica. A partir do princípio de autonomia estratégica, buscou mais poder de barganha, sem rompimentos com a ordem mundial, aliada a mecanismos de *soft balancing*, como forma de amenizar impactos de potências e meios de *soft power* como diplomacia, cooperação e legitimidade (Dauvergne; Farias, 2013). Ou seja, ao mesmo tempo em que priorizou o multilateralismo, buscou diminuir a concentração de poder, evitou confrontos com os EUA, preservando certos vínculos, característica de uma aquiescência seletiva, como uma adaptação pragmática à dependência estrutural.

O Entorno Estratégico se posiciona como uma peça fundamental e como espaço prático dessas ideias e mecanismos. De acordo com Ripsman e Kovac, (2021, p. 207) a integração sul-americana reflete no balanço regional de poder ideal para estabelecimento de estratégia de potências médias como o Brasil, uma vez que não há recursos de coerção consideráveis.

Infere-se, portanto, a PEx de Lula (2003-2010) – para o Entorno Estratégico – como uma materialização de uma Grande Estratégia de potência média: em busca por autonomia, mas limitada a restrições estruturais e materiais, e com exigências em equilibrar

constantemente ações que variem entre comportamentos relativos à dependência, viabilidade e liderança.

Diante disso, compreende-se que os princípios do Governo, ao passo que buscou autonomia e maior margem de manobra, evitou também confrontar a ordem para assim não ser constrangido. O capítulo quatro a seguir, irá pontuar as iniciativas do governo, com base nas diretrizes apresentadas, por meio de dados e análises em blocos temáticos.

#### 4 AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA (2003-2010) NO ENTORNO ESTRATÉGICO

O capítulo a seguir se dedica a contextualizar a relevância que o Entorno Estratégico passou a ter no governo brasileiro com o início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em seguida, analisará como se deu as iniciativas do governo nesse entorno, a partir dos blocos temáticos e variáveis predefinidas. Em suma, essa seção visa demonstrar a relevância do EE brasileiro como instrumento de uma Grande Estratégia do Brasil, e abrir reflexões acerca de possíveis lacunas na PEB de Lula para alcançar uma GE mais sólida e sustentável. Ademais, os blocos temáticos selecionados refletem as dimensões de atuação da Grande Estratégia de Lula no EE.

Somente na década de 1960, no cenário da Política Externa Independente (PEI), houve a percepção da possibilidade de a África representar uma dimensão privilegiada para a PEB. Isso ocorreu devido a estímulos acadêmicos realizados ainda no governo de Juscelino Kubitschek, no qual intelectuais como Gilberto Freyre defenderam a constituição de uma comunidade luso-tropical no Atlântico. Ao longo da metade do século XX, essas potencialidades foram introduzidas a PEB. Diante dos processos de descolonização nos países africanos, o Brasil vislumbrou a possibilidade de arranjos diplomáticos a fim de fornecer certo posicionamento internacional (Ribeiro, 2008).

Em sua geopolítica dos hemisférios, discutida no Capítulo 2 p. 26, Golbery do Couto e Silva (1967) incluiu o Atlântico Sul, a América do Sul e a Antártica, no chamado “hemisfério interior”, que seria uma região estável politicamente e protegida de tensões da Guerra Fria, e, por esse motivo, não se fazia necessário reivindicar o território (Gandra, 2013). O Atlântico Sul, sobretudo na END, foi concebido pelo Estado como um espaço estratégico para além da defesa comum territorialista, e abarcou dinâmicas em águas internacionais e processos político, econômicos e de segurança do continente africano, considerando assim potências extrarregionais (Vaz, 2011).

Em relação ao entorno estratégico, o Atlântico Sul foi incluído no recorte regional devido à Guerra das Malvinas (1982), passando a ser compreendido como relevante para a defesa nacional. E assim, o Estado deve monitorar a região e dissuadir a presença de forças militares estrangeiras (Brasil, 1996, p. 5; Souza *et al.*, 2022).

Ao passo que o relacionamento com o outro lado do Atlântico se estreitava, foi utilizado um discurso culturalista, focado na familiaridade e no histórico comum entre ambos. Contudo, não eram suficientes para o conhecimento das realidades do continente. Foi assim

que o Itamaraty intensificou a aproximação, em especial, com as colônias africanas de Portugal, devido à aproximação linguística e histórica. Já durante o período militar, Castelo Branco (1964-1967) reverteu a direção da PEB e restabeleceu as relações com os EUA e com Portugal e até prendeu defensores de movimentos independentistas da África portuguesa. Assim, as percepções de interesse nacional, desenvolvidas nos anos 1960, em geral, não observavam a importância da África com a mesma intensidade dada a partir dos anos 1990 (Ferreira, 2013; Associação Tchieka de Documentação, 2025).

De 1969 a 1974 houve uma nova justificativa e incentivo para as investidas em aproximações com o continente. No período do chamado “milagre econômico” houve a intenção de desenvolver mercados exportadores e intensificar a diplomacia com a África Ocidental, com o intuito de possibilitar as exportações brasileiras, o que não significou, portanto, rupturas com o Ocidente nem com Lisboa. A partir de Geisel (1974-1979), logo após o fim da Revolução dos Cravos de 1974, a qual marcou a derrubada da ditadura em Portugal, houve o reconhecimento da independência de Angola, sendo o Brasil o primeiro país a realizar o feito (Ferreira, 2013).

Durante a década de 1980, com exceção de empresas como Odebrecht e Petrobras, houve um acentuado desinteresse na África por parte da classe empresarial brasileira, o que se converteu na depreciação das relações diplomáticas e no distanciamento com o Brasil que se concentrou esforços apenas em países africanos considerados prioritários (Ferreira, 2013). Dessa forma, o fim da Guerra Fria contribuiu para a transformação na agenda de política externa brasileira e afetou a relação do Brasil com os países africanos, que encontrou força a partir da gestão de Lula (Ribeiro, 2008).

No que tange a América do Sul, o Brasil era visto como uma nação afastada devido às diferenças existentes com os demais países da região. A atenção aos países do seu entorno começou a ser destacada a partir do momento em que o Barão do Rio Branco fica à frente do MRE (1902-1912), em que ele apontou a região como América do Sul e não mais América Latina e como meio de inserção internacional, a partir do americanismo, para atingir prestígio do país e afirmação da liderança regional brasileira. Embora a região tenha aparecido no discurso diplomático, ela não foi incluída na prática (Barbosa, 2025).

A criação da identidade comum com os países vizinhos se deu devido a relativa marginalização dos países, tendo como marco a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e reforçada nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). A partir do processo de redemocratização, em meados da década de 1980, houve o estímulo de diálogos que culminaram com a criação e consolidação do Mercosul e durante a

gestão de Sarney negociações mais enfáticas com a Argentina estruturaram de fato o bloco econômico (Barbosa, 2025).

O conceito de América Latina foi usado em discursos diplomáticos em momentos de estimular questões identitárias e sentimento de unidade entre os países subdesenvolvimento do continente, a fim de demonstrar um distanciamento com os EUA. A partir dos anos 2000, o termo foi substituído pela América do Sul, devido ao enfraquecimento dos diálogos com o objetivo de uma união latino-americana (Teixeira, 2014). Como reação da assinatura do Tratado de Livre-Comércio (NAFTA) em 1992, diante da adesão do México no bloco o que enfraqueceria o poder geopolítico da expressão América Latina, o Brasil buscou a associação da Bolívia e do Chile no Mercosul, a fim de proteger países vizinhos da influência estadunidense. Dessa forma, a integração platina e sul-americana se estabeleceu como prioridade no governo e o Mercosul ganhou uma dimensão estratégica para o Brasil que antes não tinha (Visentini, 2013 p. 41 e 42).

A partir do Governo Itamar Franco (1992-1995) houve a tentativa de revalorizar a presença brasileira internacional, que sofrera redução em Collor (1990-1992), por meio de foros multilaterais e de integração regional. Franco investiu em parcerias com países vizinhos e países de língua portuguesa, criando iniciativas como a Área de Livre Comércio Sul-americano (ALCSA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Com a integração regional se tornando realidade a partir da efetivação do Mercosul, registrou-se aumento do comércio e relação do Brasil com seu entorno (Visentini, 2013 p. 41).

Em geral, desde o fim da Guerra Fria a ordem e segurança regional da América Latina tornaram-se a ser definidas no âmbito da defesa coletiva da democracia, promoção da reforma da economia liberal e integração regional (Hurrel, 1998). As ambições de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) seguiram essa lógica e suas ações se basearam em reformas institucionais de governança econômica internacional inclusivas para o sul (Borges, 2025).

Essa característica reformista vista em Cardoso e o compromisso ao multilateralismo, apesar de se posicionarem como características fortes de sua PEB, não se transcreveram em ações de questionamento à rígida divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Já a agenda política de externa de Lula, apesar de similar, foi psicologicamente transformadora no Sul Global, sem ter sido desvinculada do sistema político global, mas buscou reformular essa dicotomia do desenvolvimento e superar limitações (Borges, 2025).

FHC adotou uma agenda de política externa proativa internacionalmente, mas alinhada ao âmbito neoliberal e guiada pela lógica da autonomia pela participação. O presidente via a importância do Mercosul pelo seu caráter de regionalismo aberto, sem excluir outros

parceiros, além de viabilizar um maior poder para aderência dos países às grandes potências internacionais (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 98).

Em síntese, a América do Sul começou a ser apresentada como a maior prioridade brasileira em discursos diplomáticos. Uma das mais marcantes iniciativas tomadas pelo presidente Lula foi pontuar a região como uma área de poder e plataforma política-econômica dos interesses brasileiro e posicionou a região como ponto de partida para uma nova inserção internacional do país, consolidada com a reconstrução do Mercosul, relação com a Comunidade Andina e a entrada do Chile, da Guiana e do Suriname no bloco (Barbosa, 2025).

Em relação ao continente antártico, o interesse global na região surge a partir de características como riqueza minerais, como petróleo, gás, cobre, urânio e outros em valor comercial, além do fato de conter 70% da água doce mundial. Assim iniciou-se, em 1820, a primeira expedição exploratória ao continente, a princípio com finalidade predatória durante todo o século XIX. As expedições científicas iniciaram-se no final do mesmo século, marcando assim o surgimento de diversas reivindicações territoriais. Em maio de 1958, a fim de evitar conflitos entre os países, os onze países que reivindicaram a Antártica inicialmente foram convidados para uma conferência com o intuito de estabelecer um regime jurídico único para o continente (Mattos, [2025]).

O Brasil encaminhou uma nota diplomática no mesmo ano. em protesto por não ser convidado, que não trouxe resultados concretos. Ressalta-se que o país não havia realizado ainda nenhuma expedição, ao contrário dos restantes dos países que iriam participar da reunião, até o início do Ano Geofísico Internacional (AGI) (Mattos, [2025]).

Dentro dessa lógica, por ocasião do AGI (1957-1958), criou-se o Tratado Antártico, cujo signatários são as nações que reivindicavam o território, e ele se posicionou como instrumento jurídico internacional que regula as reivindicações territoriais e atividades ao sul do paralelo de 60° S (Gandra, 2013 p 34). Destaca-se no Tratado, o uso da região para fins pacíficos; liberdade de pesquisa científica, facilitação da cooperação internacional, além do congelamento das reivindicações, ou seja, um território administrado internacionalmente, não pertencente a nenhum país. O Tratado entrou em vigor em junho de 1961(Mattos, [2025]).

Ademais, o Sistema de Tratado da Antártica (STA) tem como extensão o Protocolo de Madrid. O Protocolo é também conhecido como Tratado da Antártica para Proteção do Meio Ambiente (PRAPMA), em que estabeleceu uma Reserva Natural Internacional, e limitou as atividade relacionadas aos recursos naturais as pesquisas científicas até 2048 (Ramos, 2024). Segundo o Itamaraty, houve tentativas de participação do Brasil na elaboração do Tratado da

Antártica, impedida pelo governo estadunidense, sendo realizada a sua adesão ao Tratado somente em 1975, com sua primeira expedição realizada em 1983, devido a abertura da possibilidade pela Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (SECIRM) (Castro, 1997 p 387).

Apesar do interesse na região ter surgido tardiamente, em comparação às demais potências, sua inserção na estratégia brasileira tem ocupado relevância ao longo das décadas. Com o desenrolar da geopolítica brasileira a abordagem em relação a Antártica surgiu a partir de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. A teoria da defrontação se deu como resultado da inserção da Antártica como um espaço de interesse geopolítico (Ramos, 2024). A teoria foi divulgada entre abril e junho de 1956 na Revista do Clube Militar e transcrita pelo boletim Geográfico em sua seção à Geopolítica, em que defendiam a iniciativa brasileira no Hemisfério Sul com base o chamado “Direito de Defrontação” e delimita o território antártico brasileiro (Penha, 2009, p. 126).

O programa Antártico Brasileiro, fundado em 1982, a partir da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR), com a finalidade em assessorar o poder executivo na elaboração de uma Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), demorou a institucionalizar a ciência antártica do país. Isso só ocorreu no final da década de 1990, com a criação do Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA), em 1996, parte do Sistema Antártico Brasileiro (SAB), a partir do PROANTAR (Política para Assuntos Antárticos), e teve atribuições interligadas ao assessoramento do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (Gandra, 2013).

Dessa forma, a partir dos anos 1990, principalmente no início do século XXI se nota um discurso menos econômico-territorialista no governo do Brasil, por partes de autoridades vinculadas ao PROANTAR, refletindo coerência com a Nova Ordem Mundial, e em paralelo com diretrizes do Tratado da Antártica. Foi compreendido que a manutenção dos interesses brasileiros na região deve estar relacionada à formação da ciência antártica, pois garante influência política em futuras decisões sobre o destino do continente e possibilita o desenvolvimento científico nacional (Gandra, 2013 p. 102).

Embora a dimensão científico-ambiental esteja a prevalecer, isso ocorre devido a atual geopolítica do Sistema do Tratado da Antártica (STA), ou seja, o avanço científico no Hemisfério Sul possui um duplo significado geopolítico: fortalecer o *status* político do Brasil no STA e manter coerência geopolítica, como uma nação ambiciosa em se projetar como potência regional (Gandra, 2013 p.110).

Salienta-se também o fato de que o continente da Antártica integrou a Política Nacional de Defesa (PND) como parte do entorno estratégico brasileiro somente em 2013 (Brasil, 2013), contudo, dentro de suas diretrizes a participação do processo decisório quanto a região se fazia presente no PND desde 2005 (Brasil, 2005). Infere-se, assim, que a importância da região para o governo na época estava presente mesmo sem ser inserida como parte de seu EE.

Desse modo, a partir da exemplificação da crescente atuação no Entorno Estratégico realizado pelo governo do presidente Lula (2003-2010), serão analisadas variáveis com dados da atuação do Brasil referentes aos blocos temáticos determinados como integrantes da GE no conceito trabalhado nesta pesquisa.

#### **4.1 Política de Segurança e Defesa no Entorno Estratégico no governo Lula**

O tópico a seguir irá se debruçar nos principais âmbitos de segurança e defesa relativos às regiões da África e América do Sul e a atuação do Brasil nessa perspectiva. Para isso foi feita a extração de dados pelo SIPRE, referentes a variáveis de análise com base no foco das necessidades dessa região.

A princípio, é sabido que a cooperação na área de defesa favorece a neutralização de ameaças e a confrontação entre os países da América do Sul, além de prover a resistência às pressões externas. Por fim, posiciona a região como uma entidade política transnacional dotada de requisitos como princípios e macro-objetivos em comum nas relações internacionais. Em razão disso, o investimento no setor de maneira colaborativa é entendido como o caminho para a cooperação, ou para minimizar ameaças e rivalidades internas (Teixeira, 2014).

Nas últimas décadas, as iniciativas brasileiras no Atlântico Sul e a maior cooperação com países africanos intensificou a presença do Brasil nessas localidades, como, por exemplo, a fundação da Zona de Paz e Segurança do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, atuando da mesma forma na América do Sul (Soares de Lima, 2017). Ademais, diante de um novo contexto de regionalização e consolidação de blocos mundiais, a lógica fronteiriça brasileira transferiu o foco em segurança e defesa nacional e começou a compreender a área fronteira do país como um ponto de integração e cooperação entre variados Estados (Camara; Carneiro Filho, 2019).

Na América do Sul, esse fenômeno foi impulsionado com o Mercosul (1991) e com a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000), sobretudo no Governo

Lula (2003-2010), em que foram implementadas iniciativas relativas ao desenvolvimento da faixa de fronteira, com destaque ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), criado em 2009 (Camara; Carneiro Filho, 2019).

Entendem-se as fronteiras como regiões geográficas em que interações internacionais ocorrem frequentemente, e podem afetar de maneira positiva ou negativa os países, de acordo com a atuação destes. Sendo assim, são áreas de reafirmação de soberania nacional ou de vulnerabilidade. Salienta-se, que no mandato de Lula (2003-2010), apesar de ter possuído um viés mais cooperativo, ações relativas à defesa e segurança não deixaram de acontecer (Sherma, 2016).

Em Lula (2003-2010), foi criado o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), advindo da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), a partir do entendimento que o ambiente regional funciona não só como estratégia de desenvolvimento local, mas também intensificando a inserção competitiva global. O PDFF foi estruturado em quatro diretrizes: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico; cidadania e marco regulatório (Brasil, 2009).

É importante ressaltar que a Lei n.º 6.634/1979 e o Decreto n.º 85.064/1980, que se referenciam a Faixa de Fronteira como uma área indispensável para a Segurança Nacional se manteve, sendo necessário o consentimento do Conselho de Defesa Nacional para a realização de atos na região fronteira do país (Brasil, 1979; Brasil, 1980). Nesse sentido, o governo Lula revisou a Política de Defesa Nacional (PND), e aprovou uma nova versão, em 2005, avançando em conceitos fundamentais de defesa e segurança (Sherma, 2016).

Na nova versão, diretrizes estratégicas foram pontuadas em relação às fronteiras do Brasil. A primeira seria em relação a aprimorar a vigilância e defesa das fronteiras, das águas judiciais e do espaço aéreo; implementar ações para o desenvolvimento amazônico, e vivificação da faixa e agir para a manutenção do clima de paz e cooperação.

Há também menções a cooperação com a vizinhança brasileira, a partir do intercâmbio com as forças armadas locais dos países (Brasil, 2005). A PND, dessa forma, abrange a cooperação enquanto tema relativo à defesa (Sherma, 2016). Logo em seguida, em 2008, foi instituída a Estratégia Nacional de Defesa (END), a fim de buscar consonância com a PND, com medidas como reorganizar as Forças Armadas a fim de garantir presença fronteira do Exército, da Marinha e da Força Aérea (Brasil, 2008).

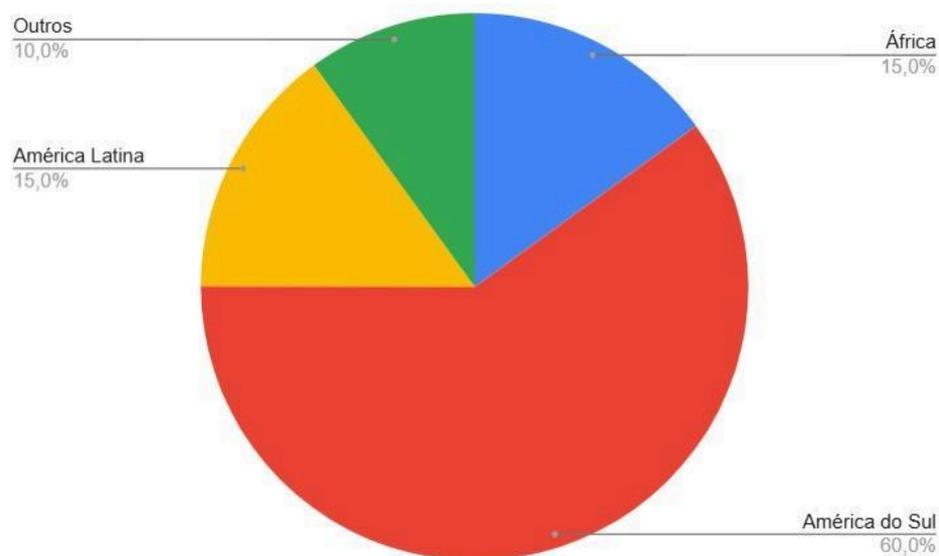
Adiciona-se, ainda, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (2008), a primeira instituição especializada na área de defesa, capaz de reunir todos os países da região.

Criada a partir de uma iniciativa brasileira, dada sua posição de potência emergente, o Conselho é encarregado da gestão de crises regionais, compartilhamento de informações e pelo impulsionamento da indústria de armamento (Battaglino, 2009). O CDS surgiu devido a empecilhos em negociações no âmbito da OEA, somado ao desejo de autonomia, além de impulsionar outras iniciativas regionais (Ayuso, 2014 p. 97).

O Brasil faz fronteira com nove países sul-americanos, além da Guiana Francesa. Somados, são cerca de 16 mil quilômetros, 12 mil deles correspondentes à Amazônia Legal, o que torna a colaboração em temas de defesa prioridade para o país, no âmbito do controle fronteiriço (Soares de Lima, 2017). Na região da América Latina, o narcotráfico, o tráfico ilegal de armas, o roubo de veículos e mercadorias, o contrabando e o tráfico de pessoas são ações criminosas que fazem parte também, de negócios econômicos com elevada rentabilidade (Games; Sain, 2014).

A seguir, o gráfico apresenta o destino da transferência de armas convencionais do Brasil para o exterior, em que a entrega ocorreu entre os anos de 2003 e 2010. Percebe-se predominância das entregas do armamento na região da América do Sul, seguida pela África e países exclusivamente pertencentes a América Latina.

**Gráfico 2** – Transferências de grandes armas convencionais do Brasil para o exterior



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no SIPRI

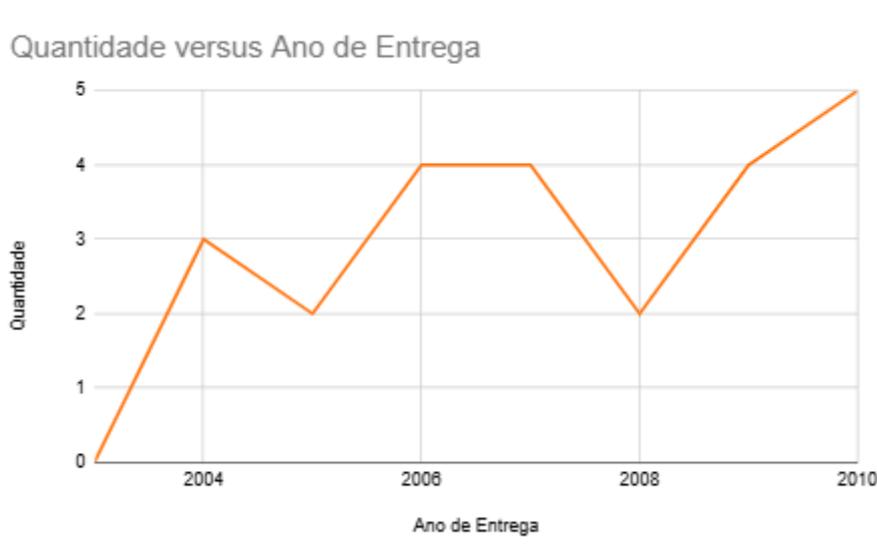
Os dados evidenciados pelo gráfico revelam a priorização e protagonismo do entorno imediato, no caso a América do Sul, como espaço estratégico na articulação no âmbito de

defesa, reforçando a relevância do continente como eixo central de projeção, e também da importância da estabilidade regional para o Brasil. Em seguida, o continente africano, com 15% das transferências, o que reafirma o compromisso com a cooperação sul-sul. Já os países somente latino americanos, demonstram uma participação discreta na região do Caribe e América Central. Esses números refletem a integração da política de defesa a política externa, com o foco na estabilidade regional e vínculos com países em desenvolvimento.

O interesse do Brasil em assumir o controle fronteiriço se baseia na contenção do tráfico, além do intuito em dificultar o transporte de drogas nas estradas do país. A regulamentação da Lei do Abate (Lei n.º 9641/1988), em 2004, surge nesse contexto em que a questão se torna uma demanda nacional, e consente a derrubada de aeróstatos hostis. Em função do Decreto de Garantia da Lei e da Ordem, de 2001, a Força Aérea é designada a atacar e assim, legitima ações belicosas contra atores percebidos como ameaças, e demonstra o processo de securitização do narcotráfico e das fronteiras na agenda de política externa (Santos *et al.*, 2023).

A maior parte dos recursos do Brasil alocados na área de segurança tem sido investida em países vizinhos situados justamente na região fronteira, em especial na região Centro-Oeste e no Sul do Brasil, com exceção da fronteira com o Peru. O crime organizado transnacional na região representa uma ameaça em comum, capaz de enfraquecer a estabilidade democrática ou a democracia em alguns países. Apesar desse consenso, ele não se reverte em cooperação entre os países que o enfrentam, e lideranças regionais como o Brasil terminam por assumir um papel cada vez maior ao tratar dos custos da implementação de medidas de segurança transnacional (Faria; Mendonça Júnior, 2014, p. 188).

Esse protagonismo regional é refletido nas ações do governo a partir de iniciativas que subsidiam ou vendem armas de fogo aos países, a fim de cooperar com a estabilidade regional. O gráfico a seguir apresenta a quantidade de transferências de grandes armas convencionais do Brasil para todos os países que receberam o armamento brasileiro foram: Angola, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, República Dominicana, Equador, Grécia, Malásia, México, Namíbia, Paraguai e Uruguai. As entregas foram realizadas no período de 2003 a 2010.

**Gráfico 3** – Quantidade de entrega de armas por ano para o exterior

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no SIPRI

Assim, nota-se, por meio de uma tendência positiva, a crescente atuação do Brasil nesse âmbito durante os dois mandatos de Lula. Embora haja oscilações pontuais, nota-se um aumento significativo entre 2003 e 2006, em que se manteve em esse patamar elevado até 2009, com um novo pico em 2010. Tal progressão indica a intensificação da atuação brasileira no setor de defesa internacional, atuando como instrumento de política externa e fortalecendo o compromisso do governo em contribuir com a estabilidade regional e com a manutenção da paz internacional.

**Tabela 2** – Países que receberam armamento brasileiro entre 2003 e 2010

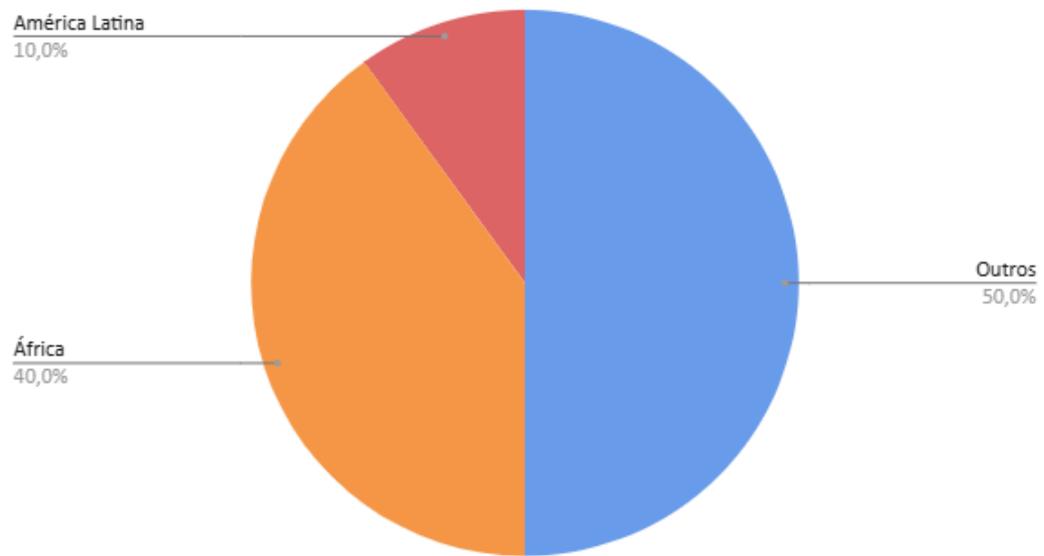
Países	Quantidade de armas
Angola	1
Argentina	1
Bolívia	1
Chile	16
Colômbia	25
Equador	19
República Dominicana	8
Malásia	18
México	3
Namíbia	2
Paraguai	9
Uruguai	2

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no SIPRI

Ao total 105 unidades de armas foram transferidas para o exterior, e dentre eles 79 unidades de armas foram transferidas para países da América do Sul.

Enquanto na América Latina as preocupações estavam voltadas para o combate do narcotráfico, questões de violência étnica e guerras civis voltaram a ocorrer no continente africano (Souza *et al.*, 2022). Por essa razão, o Brasil ampliou sua atuação nas operações de paz no âmbito da ONU e passou a incluir também países do continente africano, como mostra o gráfico a seguir:

**Gráfico 4** – Operações de paz com participação do Brasil entre 2003 e 2010 por região



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no SIPRI

A categoria outros apresentada no gráfico é referente às regiões que não são pertencentes à região do entorno estratégico definido nesta pesquisa. Abaixo a tabela apresenta os países receptores das operações brasileiras:

**Tabela 3** – Países que receberam operações de paz brasileiras entre 2003 e 2010

País	Quantidade de operações
Timor Leste	9
Costa do Marfim	9
Libéria	8
Kosovo	7
Afeganistão	7
Haiti	7
Sudão	4
Iraque	4
Nepal	3
Chade e República Centro-Africana	3
Chipre	2
Etiópia-Eritreia	2
Saara Ocidental	2
Guatemala	1
Líbano	1

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no SIPRI

Esse engajamento nas operações de paz da ONU funciona como estratégia de inserção internacional, ao passo que interage em questões de segurança internacional, constrói uma imagem de promotor da paz favorável com seus interesses. Por isso a importância em destrinchar as características da África atual a fim de compreender os possíveis benefícios para o Brasil (Ferreira, 2019).

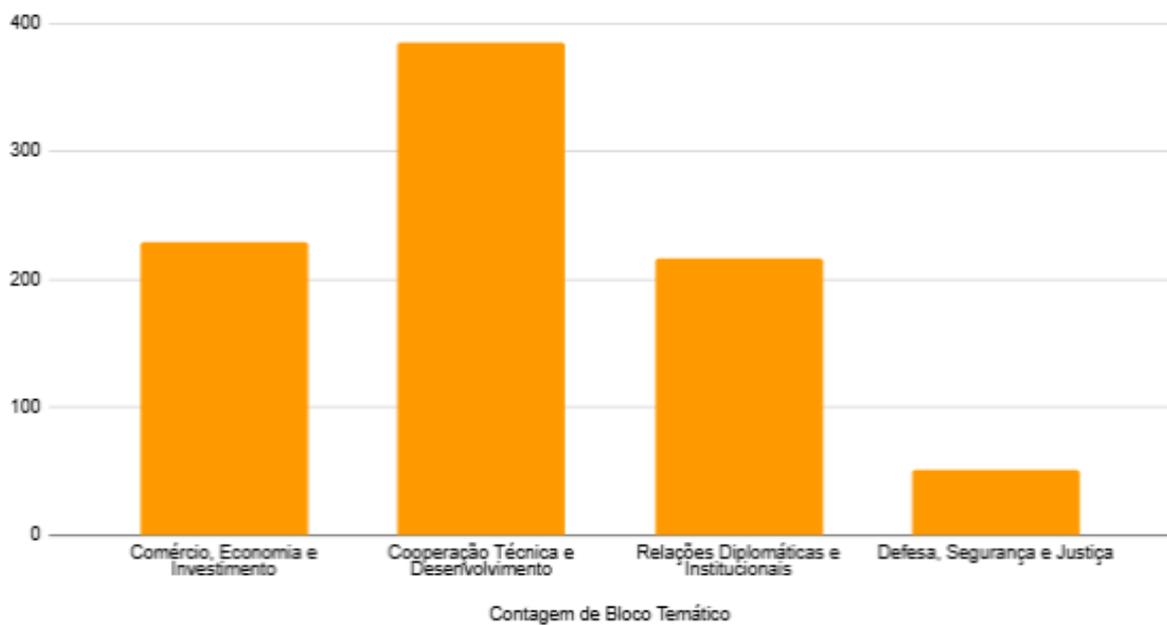
Nesse sentido, buscamos apresentar uma noção das iniciativas do Brasil demonstrando a sua preocupação com a segurança de seu entorno estratégico e assim com a importância dela para seu projeto nacional. O tópico a seguir busca demonstrar as ações relativas à cooperação

técnica brasileira na região africana e sul-americana. Isso será feito por meio de análise de variáveis do bloco temáticos relativos à cooperação técnica extraídos no Sistema Concórdia, e em paralelo demonstrar sua presença predominante diante dos demais blocos. Outras variáveis utilizadas foram os empréstimos e os projetos advindos do BNDES, o que evidencia a intensa atuação do Brasil nesse âmbito.

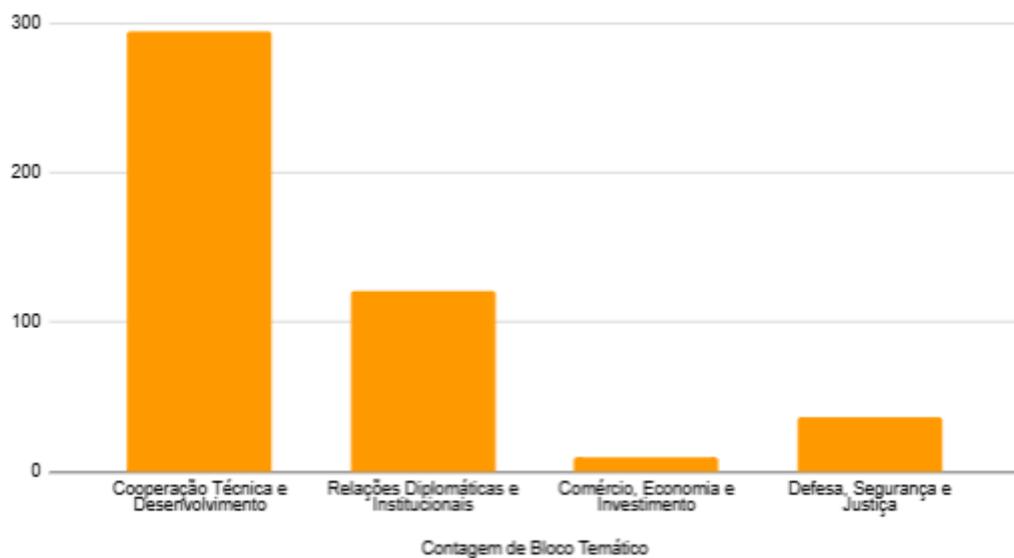
#### **4.2 A expansão da cooperação técnica brasileira no Entorno Estratégico no governo Lula**

A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ocorreu em 1987, quando objetivou diminuir os discursos assimétricos existentes nas cooperações mais tradicionais, entre prestador e receptor, sobretudo na cooperação Norte-Sul, e aprofundou a relação entre membros do eixo Sul-Sul. A constituição da ABC marcou o início de uma noção abrangente da cooperação internacional, de forma a intercambiá-la com o entendimento de política externa, diante do seu comprometimento com o desenvolvimento nacional das partes envolvidas (Faria; Mendonça Júnior, 2015).

De acordo com os gráficos a seguir, dentre os acordos internacionais realizados no período do governo Lula, em ambas as regiões, América do Sul e África, a área de cooperação técnica predominou, consolidando um importante meio de ligação com essas regiões.

**Gráfico 5** – Acordo por bloco temático com a América do Sul (2003-2010)

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no Sistema Concórdia

**Gráfico 6** – Acordo por bloco temático com a África (2003-2010)

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no Sistema Concórdia

Com isso, o Brasil identificou na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) uma maneira de reforçar sua relação com países da América Latina e com países africanos de língua portuguesa. A origem dessa cooperação horizontal foi favorecida por diversos fatores geopolíticos, como o entorno geográfico, os vínculos

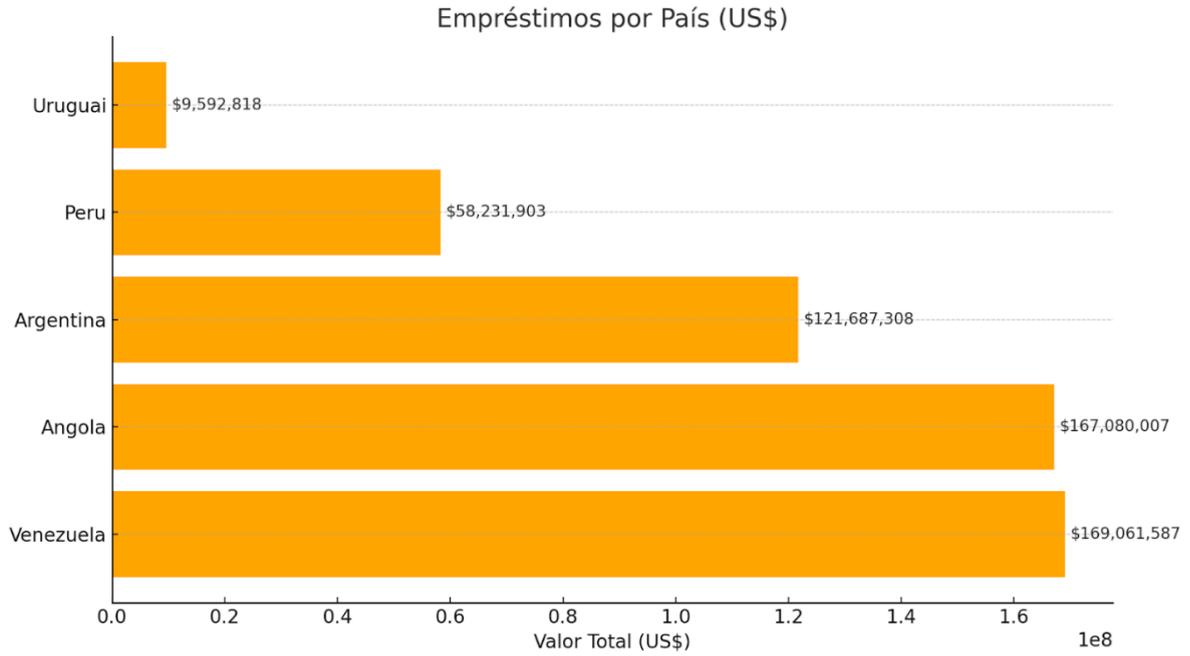
históricos e culturais e, principalmente, a solidariedade entre nações em desenvolvimento (Puente, 2010, p. 113).

As coalizões na lógica da cooperação Sul-Sul foram iniciadas no fim do governo de FHC, quando se promoveu a aliança com a África do Sul e a Índia a fim de reduzir os preços dos medicamentos contra o HIV/Aids, contudo, a institucionalização dessa coalizão ocorreu apenas em junho de 2003. A criação do IBAS ou G3 marcou a formalização da cooperação em diversos temas entre os três países, e foi marcada pela quebra da patente dessa medicação, permitindo a importação da versão genérica da Índia (Vigevani, 2009, p, 141). A cooperação técnica horizontal no período de Lula (2003-2010), em comparação ao período de FHC (1995-2003), passou a ser notada e realizada com maior nitidez alocada como instrumento de política externa (Puente, 2010, p. 232).

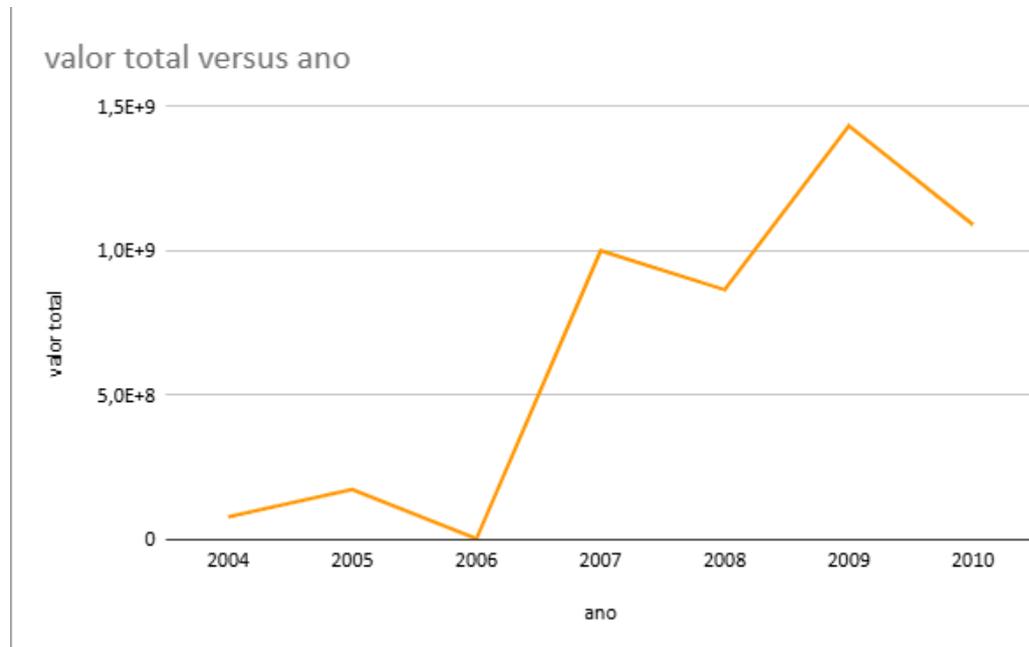
Assim, por intermédio de uma diplomacia assertiva, grandes empreendedores estatais e grupos nacionais privados conseguiram expandir seus objetivos econômicos em países vizinhos e em nações extracontinentais, principalmente no continente africano, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na América do Sul, foi possível a fusão e incorporações ao empreendedorismo local e acesso aos recursos naturais da região. Esse fenômeno transbordou a economia brasileira devido à valorização das *commodities* e apoiados pelos investimentos nas linhas de crédito (Braga, 2019).

Um reflexo disso é o fato de que a média anual de empréstimos do BNDES, em 2006, foi de R\$ 42,6 bilhões, e superou 64,5% do valor desembolsado nos dois mandatos de FHC (Soares, 2006). A seguir, os gráficos ilustram os dados extraídos na plataforma Política Externa em Números (POLÉN) referente aos valores que países responsáveis solicitaram o desembolso ao banco entre 2004 e 2010, além da variância de empréstimos no mesmo período.

O crescimento acerca da discussão sobre internacionalização de empresas ocorreu no início dos anos 1990, e em particular a iniciativa pública a partir do BNDES que teve como objetivo incentivar a criação de empresas multinacionais brasileiras (Cavalcanti, 2005). Com base no gráfico a seguir é possível inferir a localização em que elas foram inseridas:

**Gráfico 7 – Valores de Empréstimo por País (2004 - 2010)**

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no PÓLEN

**Gráfico 8 – Valor de Empréstimo (US\$) entre 2004 e 2010**

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados extraídos no PÓLEN

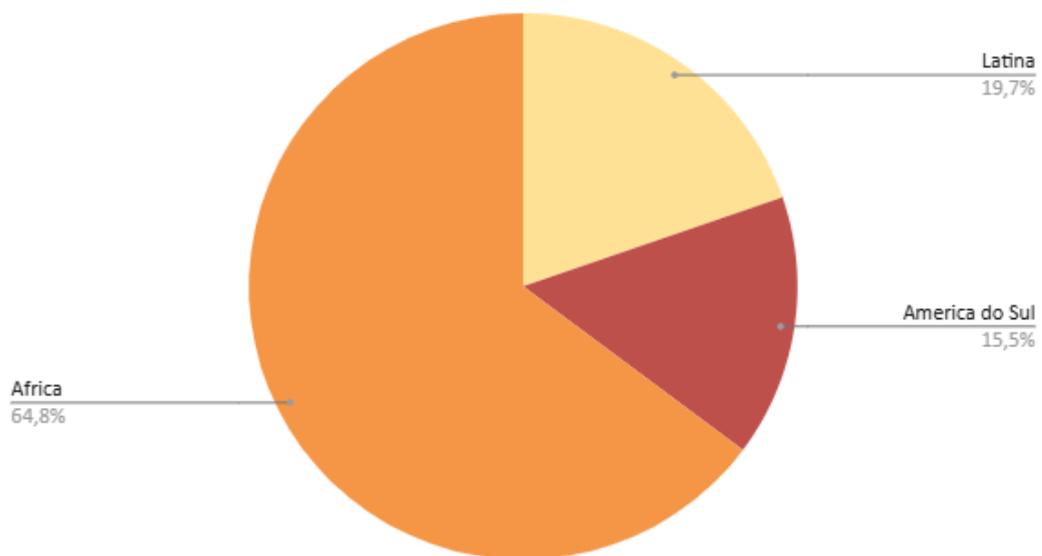
**Tabela 4** – Valor de empréstimo (US\$) entre 2003 e 2010

Variável	Mediana	Média	Desvio padrão	Total	Coefficiente de determinação (R <sup>2</sup> )	Equação	Valor-p
Valor de empréstimo (US\$)	519.852.269	580.763.978	577.629.783	4.646.111.823	77,97%	$Y=2e+8x - 4e+8$	0,013

**Fonte:** Portal da transparência BNDES 2003-2010- Teste de Mann-Kendall<sup>2</sup>

**Gráfico 9** – Projetos contratados no BNDES por região (2003-2010)

## Contagem de Região



**Fonte:** Elaborado pela autora com base dados extraídos do Portal transparência BNDES

Os empréstimos de exportação de serviço financiam empresas de bens e serviços as quais fecharam contrato com um cliente externo, geralmente governos, assim o BNDES antecipa o valor para a empresa exportadora, a fim de garantir o fluxo de caixa da obra e o mutuário assume a dívida com o banco. Conclui-se que essa iniciativa fortalece a presença política e diplomática do Brasil nessas regiões.

Com base nos dados e análises realizadas demonstrando os principais âmbitos e áreas de atuação do Brasil na África e América do Sul, infere-se a importância dessas regiões

<sup>2</sup> Atribuindo um nível de significância de 5%, por meio do teste de *Mann-Kendall*, temos evidências estatísticas de tendência positiva entre os anos de 2004 e 2010 quanto ao valor de empréstimo. O gráfico abaixo ilustra a frequência de atuação por região do BNDES a partir dos projetos contratados por região no período de 2003 a 2010, e demonstra a predominância do continente africano.

principalmente como meio de inserção internacional e construção de imagem cooperativa internacionalmente.

### **4.3 A política de exportação para a América do Sul e para África no Governo Lula**

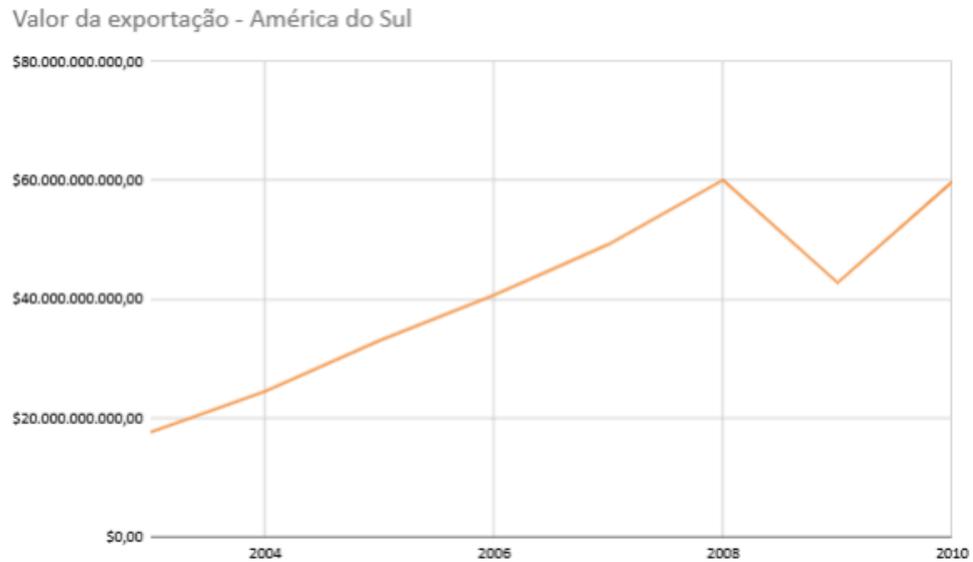
Esse tópico tratará da atuação brasileira no âmbito comercial e econômico. A partir da exposição dos valores das exportações brasileiras para essas regiões no recorte temporal do Governo Lula (2003-2010).

Nos governos de Collor (1990-1992) e FHC (1992-2002) a imagem do Brasil internacionalmente era de um país inferior ao das nações ricas. Em Lula, ele já é visto como protagonista, com poder de barganha, e com capacidade para contribuir com a agenda social na globalização. A maior prioridade era a reconstrução e o fortalecimento do Mercosul. O bloco serviu como meio de retomar o crescimento econômico, a fim de favorecer a integração, além de reverter a marginalização regional. Como consequência, observou-se o retorno sul-americano ao cenário diplomático, em que há agenda internas de desenvolvimento econômico e social (Visentini, 2013).

Em seu discurso de posse, em 2003, Lula defendeu a necessidade de aumentar as exportações do Brasil, agregar valor aos produtos e intensificar a atuação no comércio internacional (Brasil, 2003). Com o Mercosul, houve aumento comercial e relações com vizinhos, e o resultado gerado serviu para reduzir impactos advindos da globalização (Visentini, 2013).

Os gráficos abaixo representam a variação das exportações referentes a região sul-americana e em seguida ao continente africano entre os anos de 2003-2010, por fim o Gráfico 12 apresenta a comparação entre o comportamento entre as duas regiões.

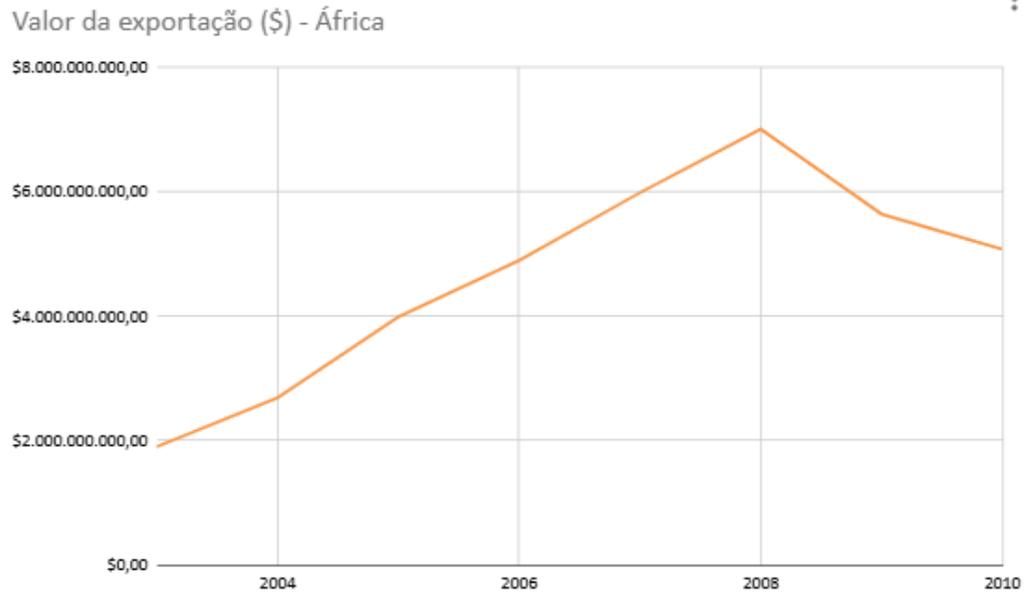
**Gráfico 10** – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da América do Sul e Mercosul entre 2003 e 2010



**Fonte:** Elaborado pela autora com base dados extraídos do SISCOMEX

O incremento da participação dos países emergentes como destino das exportações brasileiras, cuja demanda está em produtos não industriais, resultou no aumento das exportações destes e diminuição na queda dos industriais. Por conseguinte, essa tendência reflete um cenário preocupante, pois apesar de se obter superávits comerciais em períodos de alta das *commodities*, tendem a ter um efeito brutal em períodos de queda de preço (Curado, 2011). Um exemplo foi o forte impacto da crise de 2008, em que o preço das *commodities* sofreu a maior retração em cinco décadas (Agrolink, 2009). A retomada econômica foi realizada em seguida, devido a fatores como ampliação do mercado consumidor e melhoria na distribuição de renda (Curado, 2011).

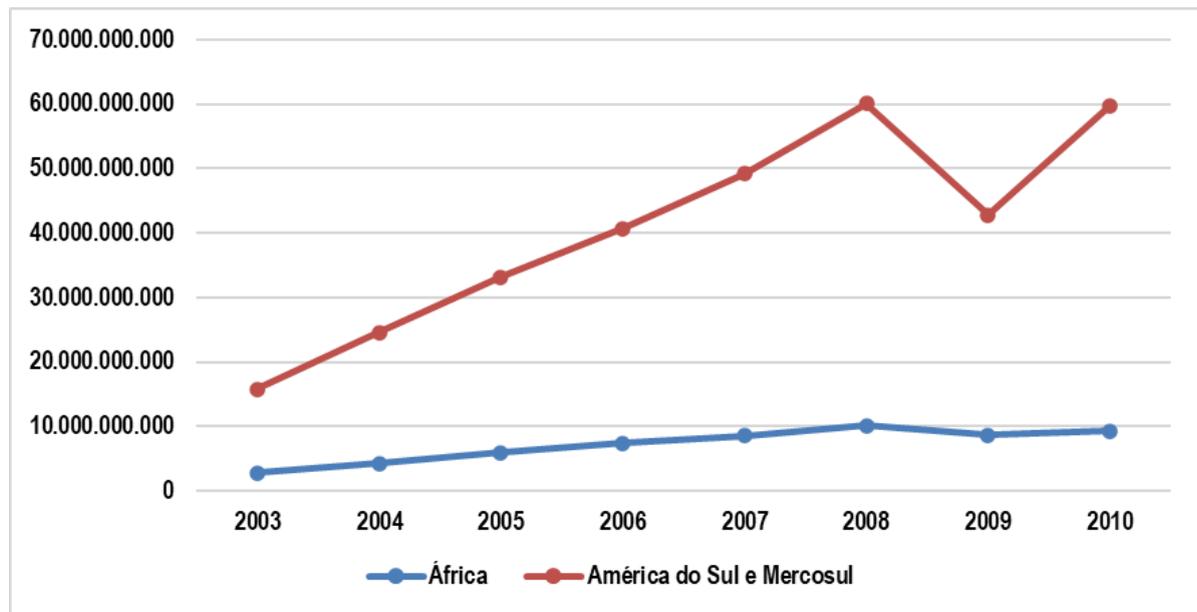
**Gráfico 11** – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da África entre 2003 e 2010



**Fonte:** Elaborado pela autora com base dados extraídos do SISCOMEX

A intensificação das exportações no continente africano também se deu devido ao preço das *commodities*. Além disso, houve uma ofensiva diplomática a fim de expandir o comércio bilateral entre os países, o que levou ao aumento relativo da importância comercial da África para o Brasil. O financiamento público às exportações de bens e serviços se mostraram como instrumento de política comercial externa, por meio do BNDES que auxiliou no processo de inserção e internacionalização de empresas nacionais e promoveu a exportação (Veiga, 2011).

A seguir o gráfico 12 compara o comportamento das exportações na África e na América do Sul:

**Gráfico 12** – Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico entre 2003 e 2010

Fonte: Elaborado pela autora com base dados extraídos do SISCOMEX

**Tabela 5** – Valor de exportação (US\$) por bloco econômico entre 2003 e 2010

Bloco econômico	Mediana	Média	Desvio padrão	Total	Coefficiente de determinação (R <sup>2</sup> )	Equação	Valor r-p <sup>(1)</sup>	Valor-p <sup>(2)</sup>
África	8.008.816.549	7.145.948.388	2.568.379.396	57.167.587.106	83,83%	Y=1e+9x + 3e+9	0,003	0,012
América do Sul e Mercosul	41.761.671.790	40.753.765.081	15.820.184.274	326.030.120.648	80,94%	Y=6e+9x + 1e+10	0,006	

Fonte: Portal da transparência BNDS 2003 – 2010- Teste de Mann-Kendall e Teste de Wilcoxon<sup>3</sup>

Conclui-se, a partir da comparação entre as exportações brasileiras, a prioridade do governo em relação às duas regiões. Observa-se, em relação à África, baseado na predominância das iniciativas investidas, que o âmbito prevaiente foi em cooperação técnica e o menos investidos foi referente a comércio e a economia, apesar da tendência positiva. Além disso, percebe-se que as iniciativas na América do Sul favoreceram o aumento da circulação comercial, sobretudo diante do fortalecimento do Mercosul.

<sup>3</sup> Atribuindo um nível de significância de 5%, por meio do teste de *Mann-Kendall*, temos evidências estatísticas de tendência positiva entre os anos de 2003 e 2010 quanto ao valor de exportação nos blocos econômicos. Além disso, através do teste de *Wilcoxon*, temos evidências de diferença estatística do valor da exportação entre os blocos econômicos, onde a América do Sul e o Mercosul apresentaram maior valor de exportação.

Percebe-se assim a ampliação da presença brasileira nessas regiões contidas no Entorno Estratégico, por meio do comércio e internacionalização de empresas, esteve articulada a uma atuação diplomática e propositiva. Nessa lógica, torna-se essencial compreender a diplomacia presidencial como papel essencial para a eficácia dessa estratégia de inserção do governo Lula.

#### **4.4 A Diplomacia Presidencial e Engajamento Institucional no governo Lula**

A diplomacia presidencial foi um ponto em destaque do Governo Lula. Portanto, esse tópico será evidenciado pelas iniciativas referentes a esse engajamento nessas regiões, e demonstrar a importância dessas regiões e a de projetar o Brasil por meios não militares a fim de alcançar objetivos nacionais.

A diplomacia presidencial pode ser entendida como o intuito de alavancar os objetivos da agenda interna e externa do país, exercer pressão política, prospectar atenção pública e da mídia para pautas externas a fim de aumentar sua visibilidade interna. Assim, os governos de FHC e Lula se destacam nas Relações internacionais do Brasil. Sob a égide do presidente Lula, o multilateralismo teve um papel central na construção de alianças e parcerias globais e regionais, com o discurso em defesa de uma ordem política democrática, justa e equitativa entre os Estados (Pinho, 2016).

Em Lula, a diplomacia presidencial chamou a atenção na sua condução da política externa, caracterizada pelo carisma e ideologias próprias. Visto a América do Sul como região de extrema prioridade desses mandatos, foi ela também a região ao qual o presidente Lula mais visitou, incluindo visitas oficiais e reuniões de cúpulas. Tal primazia dada à região funcionou como um mecanismo para alcançar o objetivo pela PEB em ganhar poder de manobra e construir uma imagem de líder regional (Pinho, 2016).

A tabela a seguir ilustra a liderança sul-americana em relação ao número de visitas do presidente Lula:

**Tabela 6 – Viagens presidenciais de Lula por região (2003-2010)**

<b>Região</b>	<b>Número de Viagens</b>
<b>África</b>	18
<b>América Central</b>	16
<b>América do Norte</b>	97
<b>América do Sul</b>	57
<b>Ásia</b>	10
<b>Europa</b>	36
<b>Encontros Multilaterais</b>	71

**Fonte:** Pinho (2016, p. X)

O protagonismo diplomático a partir de processos integrativos pode ser compreendido em três âmbitos institucionais: Mercosul, IIRSA E CASA/UNASUL. O Mercosul avançou para outras áreas além da econômica, como educacional, política e científica-tecnológica. A IIRSA seria um meio de integração mais funcional, ligada à infraestrutura, e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 e intensificada em 2007, tendo como resultado a UNASUL, um fórum de consciência integrativa, favorecendo diálogos entre os membros (Visentini, 2013). O alinhamento com países de interesses comuns se fez presente como ferramenta de projeção internacional, e resultou na criação do IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul), como meio de superar a marginalidade e de se posicionar como *global player* (Pinho, 2016).

A relevância do continente africano na agenda diplomática de Lula ocupa um lugar de destaque, e passou a ser alvo de uma das áreas de maior investimento diplomático. O IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) surgiu como proposta governamental de cooperação entre países emergentes, e reflete o ativismo da política externa. Soma-se isso ao fato do intuito em reafirmar a presença diplomática brasileira, por meio da reabertura e ampliação dos postos diplomáticos no continente, e do lugar ocupado pelos Estados africanos no quadro administrativo do MRE. Tais ajustes refletem a adaptação na agenda exterior que passaram a privilegiar a região até então não vistas como prioridades em governos anteriores (Ribeiro, 2008).

A tabela a seguir apresenta as embaixadas abertas no continente africano durante o mandato de Lula:

**Tabela 7 – Abertura de Embaixada Brasileira na África (2003-2010)**

<b>Ordem de Abertura</b>	<b>Embaixada</b>	<b>País</b>	<b>Data do Decreto de Criação</b>	<b>Data de Abertura</b>
1	São Tomé	São Tomé e Príncipe	18/03/2003	17/07/2003
2	laundê	Camarões	10/02/2005	21/04/2005
3	Dar Es Salam	Tanzânia	11/03/2005	16/06/2005
4	Adis Abeba	Etiópia	30/09/2004	20/06/2005
5	Kinshasa	República Democrática do Congo	-	09/10/2005
6	Cotonou	Benin	06/12/2005	26/09/2006
7	Lomé	Togo	22/12/2005	16/11/2006
8	Cartum	Sudão	21/11/2005	04/12/2006
9	Lusaca	Zâmbia	08/05/2006	31/01/2007
10	Malabo	Guiné Equatorial	21/11/2005	01/03/2007
11	Conacri	Guiné	08/05/2006	29/03/2007
12	Gaborone	Botsuana	19/06/2006	12/06/2007
13	Bamako	Mali	11/10/2007	14/07/2008
14	Brazzaville	República do Congo	11/10/2007	22/08/2008
15	Uagadugu	Burkina Faso	11/10/2007	22/10/2008
16	Nouakchott	Mauritânia	11/10/2007	11/05/2010

**Fonte:** Souza e Freddo (2021)

Em suma, a importância das embaixadas brasileiras não se reduz às suas contribuições para o aumento das exportações aos países, pois possuem importância estratégica em relação à dinâmica internacional, para além do econômico. Manter redes de embaixadas e consulados no exterior é essencial para que a política externa seja executada de forma a assegurar a participação brasileira nas principais pautas da agenda internacional (Souza; Freddo, 2021).

No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), há o foco em projetos de cooperação bilateral em diversas áreas estruturais, como disponibilidade de urnas eletrônicas, instalação de fábrica retroviral, ações para auxiliar a regulamentação e exploração de petróleo (Vargem, 2008). A África se tornou a terceira região com maior índice de crescimento de regionalidade das transnacionais do Brasil, com 16,39%, isso ocorreu em

virtude do interesse das empresas brasileiras em investir na região devido ao potencial que o mercado representa para os produtos e serviços do Brasil (FDC, 2010; Bôas, 2011).

A instalação de empresas nacionais na África foi um forte instrumento diplomático para estabelecer laços mais profundos, estimulados pela diplomacia presidencial, vistas também nas missões empresariais do presidente, do MRE e outros ministérios como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) (Bôas, 2011).

Ademais, como valores políticos representam uma fonte de *soft power*: democracia, liberdade religiosa, direitos humanos, assim como constituem a identidade de um Estado, os agentes definem os interesses em função das identidades que por meio das iniciativas formam o meio social. Assim, o estabelecimento de empresas nacionais, acordos políticos, cooperação técnica, afirmação cultural, pode ser visto como mecanismo de *soft power* brasileiro como meio de se inserir na África (Sobrera, 2021).

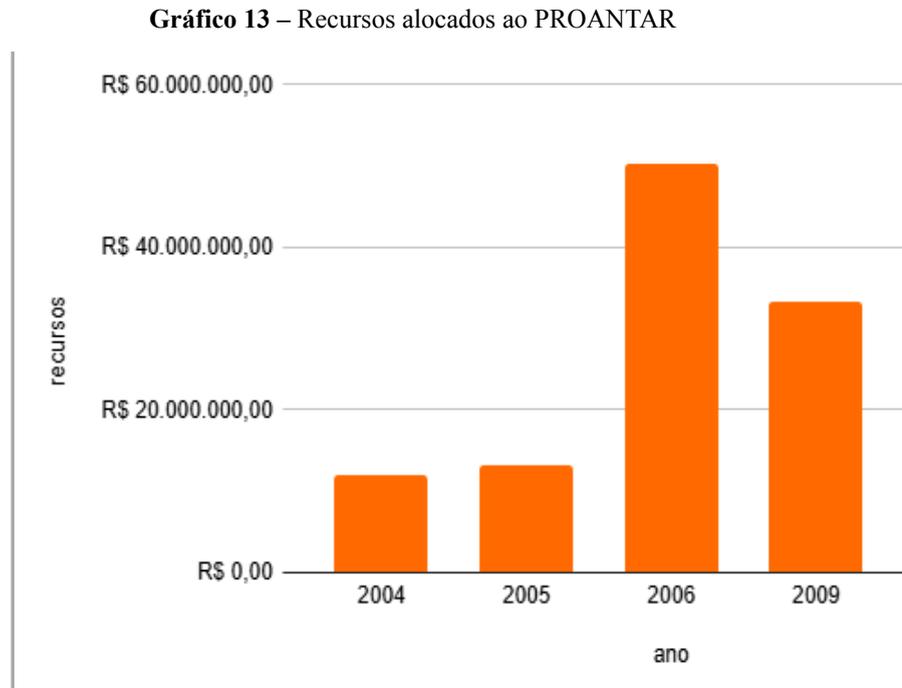
Diante disso, as medidas de expansão diplomática para a América do Sul e para o continente africano se deram por meio da ampliação de relações com o Sul, pela ativa diplomacia presidencial, diversificação de parceiros, e expansão de sua imagem por meio do *soft power* presente na política externa. Por fim, as medidas diplomáticas implementadas pelo Brasil demonstraram seu compromisso com meios diplomáticos para atingir objetivos, se inserir internacionalmente e sobretudo construir a imagem de país da diplomacia.

#### **4.5 A presença brasileira na Antártica**

Como já evidenciado a revisão do PND (2012), houve a inclusão da região da Antártica no entorno estratégico. Com o Tratado da Antártica, iniciativas no âmbito de segurança e defesa estão impossibilitadas, ao menos em 2048, na revisão do Tratado. Em virtude disso dessa mudança na postura geopolítica, as iniciativas do Brasil na região se delimitaram a ações político-científicas (Gandra, 2013).

Sabe-se que o Tratado prevê o desenvolvimento científico como critério para que um país tenha direito a voto acerca das decisões do futuro do sexto continente, podendo, assim, decidir em igualdade com os demais signatários (Mattos, 2020). A viabilidade das pesquisas científicas se dá graças à parceria entre o Ministério da Defesa e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC)/CNPq, e reflete assim a importância da relação entre os dois grupos, Ciência e Defesa para que o Brasil se torne protagonista dentre os demais (Camara; Melo, 2018). Assim, frente a instrumentalização geopolítica da Antártica, investimentos ao PROANTAR refletem o nível de comprometimento do Estado com a pauta.

O Gráfico a seguir apresenta os dados dos recursos ministeriais alocados para o PROANTAR encontrados referente à época do mandato de Lula. Os valores referentes aos anos 2003, 2007, 2008 e 2010, não foram encontrados na plataforma CIRM (Comissão Interministerial para os recursos do Mar):



**Fonte:** Elaborado pela autora com base em dados extraídos da CIRM

O Gráfico 13, apesar de apresentar lacunas nos dados referentes aos anos 2003, 2007, 2008 e 2010, reflete um aumento significativo nos recursos ministeriais alocados ao PROANTAR durante o governo Lula, especialmente em 2006, e se mantém. Essa evolução sugere um crescimento da atenção e compromisso brasileiro com a pesquisa científica na Antártica, em linha com objetivos estratégicos de garantir lugar nas decisões sobre o continente. Além disso, a queda dos investimentos em 2009 em comparação com 2006 pode ser interpretada como reflexo da crise de 2008, diante de medidas de contenção do governo. Ainda assim, a trajetória geral sinaliza esforço pela consolidação da presença brasileira na Antártica como parte da política de projeção global do Brasil.

**Tabela 8 – Iniciativas do Governo para a Antártica**

<b>Iniciativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ano</b>
Participação de brasileiros em organismos antárticos	Edith Fanta e Tânia Brito em cargos de liderança no CCAMLR e no Comitê de Proteção Ambiental	2004-2008 2006-2008
Cúpula América do Sul-Países Árabes(ASPA)	Ressalva da importância do Tratado da Antártica e da não proliferação de armas nucleares	2005
Comunicação Brasil -Bulgaria	Potencial para cooperação bilateral antártica	2007
IV Comissão Mista do Foro de Diálogo IBAS	Inclusão da pesquisa Antártica no setor de ciência e tecnologia do foro	2007
Comunicação Brasil-Chile	Intensificação para a cooperação logística e científica para Antártica	2007
Participação no IV Ano Polar Internacional	Estímulo à pesquisa científica sobre mudanças climáticas na antártica	2007-2008
Comunicação Brasil-Argentina	Fortalecimento da cooperação Antártica e consultas em foro internacionais	2009
Compra do navio Polar Almirante Maximiliano	Aquisição de navio para operações e pesquisas no PROANTAR	2009
Comunicação Brasil Nova Zelândia	Contribuições para o fim da caça às baleias e criação do santuário Atlântico	2010
Novo sistema de gestão ambiental na EACF	Implementação de sistema ambiental na Estação Antártica Comandante Ferraz	2010

**Fonte:** Elaboração própria com base Teixeira (2021)

Dessa maneira, a política externa de Lula para a Antártica se deu devido às suas premissas com aproximação com países vizinhos e emergentes, além da diversificação da diplomacia, e pode ser notado na cooperação com o IBAS e com países como a Bulgária e a Nova Zelândia (Teixeira, 2021). Para além dessas ações houve também, em 2004, os primeiros esforços científicos rumo ao interior no continente através da travessia chileno-brasileira, marcando a primeira vez da atuação de brasileiros para além das ações feitas pela PROANTAR até então. Ademais, no ano de 2008, o presidente Lula realizou a

segunda visita de um chefe de Estado brasileiro à região e assim mostrou em uma proporção gradativa o respeito e relevância do PROANTAR no cenário político (Câmara; Melo, 2018).

Sendo assim, diante do discutido, o Brasil se manteve presente quanto a sua atuação na região e deve ser compreendido como detentor de um plano de inserção internacional tanto no âmbito da segurança internacional, quanto no científico diante da urgência da sustentabilidade ambiental, além das possíveis implicações da degradação ambiental do continente.

## 5 METODOLOGIA

A abordagem de pesquisa utilizada neste estudo é de natureza qualitativa, sendo um estudo de caso exploratório, já que a pesquisa se propõe a responder uma hipótese. O estudo de caso exploratório em particular é útil para esclarecer ou pontuar situações as quais as informações são escassas, permitindo aos pesquisadores usar da teoria para promover explicações e desenvolver hipóteses que possam ser testadas mais tarde por pesquisas subsequentes (Yin, 2001). No caso desta pesquisa, foi escolhido a análise e confirmação da instrumentalização do Entorno Estratégico como parte das premissas da Grande Estratégia brasileira no Governo Lula (2003-2010), com base em uma hipótese orientadora.

Com o objetivo de analisar os âmbitos das iniciativas governamentais nas regiões do Entorno Estratégico, aqui entendido como: Atlântico Sul, África Linceira e Antártica (Brasil, 2012), foram extraídas do Sistema Concórdia do MRE os atos internacionais realizados de 2003 a 2010. Assim, foi feita a filtragem dos países e classificados com auxílio de Inteligência Artificial <sup>4</sup>(IA)(Chat GPT Plus) respectivamente como África, América do Sul e outros (para aqueles não considerados EE). Como a Antártica e o Atlântico Sul são territórios internacionais e não um Estado, não foram identificadas ações nesse banco de dados e, portanto, não integram a classificação. Em virtude disso, o Atlântico Sul não foi pontuado como tópico de análise, diante da complexidade na extração de dados referente a atuação do Brasil nessa região oceânica. Além disso, a Antártica, apesar de possuir

Em relação aos acordos de blocos econômicos (Ex: Mercosul e ALADI), a IA não foi capaz de classificá-los e a delimitação foi feita manualmente para suas respectivas regiões. Outro ponto, é referente aos atos internacionais com uma terceira parte não contida na região delimitada do EE, a exemplo da IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), estas foram nomeadas como “África, mas não exclusiva” e “AS/América do Sul, mas não exclusivo”.

Em seguida, foi feito o *upload* desse material em uma Inteligência Artificial para nova categorização em quatro blocos temáticos, cuja classificação está no quadro abaixo:

---

<sup>4</sup> Prompt utilizado: “me sugira 4 blocos temáticos para alocar acordos internacionais anexados. e defina eles para mim” e 2- “pode alocar os acordos do documentos com base nessa divisão temática? e me devolve em uma planilha por favor. Me explica também como você interpretou o título de cada acordo para poder categorizar”

Tabela 9 – Blocos temáticos categorizados

Bloco temático	Definição	Palavras-chave
Cooperação Técnica e Desenvolvimento.  <b>Critério:</b> Indica apoio técnico, capacitação, transferência de conhecimento, desenvolvimento institucional, social ou rural.	Acordos que visam transferir conhecimento, tecnologia, assistência técnica ou capacitação institucional em áreas como agricultura, saúde, educação, meio ambiente, combate à pobreza e desenvolvimento urbano/rural.	saúde; educação; tecnologia, capacitação, cooperação técnica; formação, agricultura; desenvolvimento social; saneamento; combate à fome; nutrição; programa social; ensino e pesquisa.
Relações Diplomáticas e Institucionais  <b>Critério:</b> Envolve relações formais interestatais, diplomacia, e cooperação política intergovernamental.	Instrumentos que formalizam e aprofundam relações bilaterais ou multilaterais, incluindo criação de comissões mistas, consultas políticas, isenção de vistos e acordos de atividades remuneradas para dependentes diplomáticos.	comissão mista; consultas políticas; relações diplomáticas; memorando de entendimento; <b>(quando não específico)</b> ; isenção de vistos  * atividades remuneradas; relações exteriores; visitas oficiais; intercâmbio diplomático
Comércio, Economia e Investimento  <b>Critério:</b> Envolve trocas comerciais, finanças, aduanas, investimento direto, cooperação econômica.	Acordos voltados à promoção de trocas comerciais, proteção de investimentos, integração econômica, dupla tributação e cooperação aduaneira.	comércio; aduaneira; tributação; investimento; exportação; importação; promoção comercial; negócios; economia; parceria econômica
Defesa, Segurança e Justiça  <b>Critério:</b> Refere-se à cooperação em defesa nacional, segurança pública, combate ao crime e justiça penal.	Acordos relacionados à cooperação em temas militares, defesa nacional, combate ao crime organizado, tráfico de drogas, extradição e assistência jurídica mútua	defesa militar; segurança; policial; combate ao crime; extradição; assistência jurídica; prisão; transferência de presos; antiterrorismo

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Salienta-se a ocorrência de acordos ao qual a AI não foi capaz de identificar alocados como “outros” quando: O título era genérico demais; não incluía nenhuma palavra-chave

dentro das listadas; a área temática não era identificável com base apenas no título. Para estes, foi sugerido pela IA o envio por vez de blocos de 15 acordos, pois permitiria a pesquisa mais profunda (quando necessário), uma melhor interpretação dos títulos genéricos, além da busca por registros oficiais. A partir do apresentado, os restantes dos acordos foram categorizados. Ao final, todas as categorizações foram verificadas manualmente para fins de confirmação.

Os dados referentes à transferência de armas convencionais do Brasil para o exterior e a operações de paz foram retirados no Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI). Referente aos valores de empréstimos de exportação de serviços pelo BNDES de 2004 a 2010, a extração foi realizada no Política Externa em Números (POLÉN). Quanto aos projetos contratados no BNDES no recorte de 2003 a 2010 foram encontrados no Portal Transparência do Governo Federal. Os dados relacionados à exportação brasileira foram extraídos do Portal Único Siscomex do Governo Federal. As análises estatísticas nesses dois últimos âmbitos foram realizadas a partir do software SPSS, com um auxílio de um profissional. O detalhamento da metodologia computacional utilizada e detalhes acerca dos testes aplicados estão em anexo (A).

Por último, os recursos alocados para o PROANTAR, os quais só foram encontrados dos anos 2004, 2005, 2006 e 2009, foram retirados do acervo de atas e documentos da Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM).

Dessa forma, a metodologia adotada neste trabalho buscou conciliar rigor técnico e flexibilidade analítica frente a complexidade envolvida na análise das iniciativas no EE entre 2003 e 2010. A combinação de fontes documentais diversas, a utilização de AI para a categorização temática e o apoio estatístico na análise de dados permitem uma abordagem robusta, votadas a compreender em certo nível as dinâmicas da atuação internacional do Brasil, e suas dimensões diplomática econômica, tecnico-científica e de defesa. Os procedimentos descritos nesta seção buscam garantir a transparência e replicabilidade da pesquisa, ao tempo em que fornece base sólida para análise crítica desenvolvida nos capítulos. Quanto às limitações metodológicas, estarão descritas no tópico conclusivo, evidenciando prováveis limitações, mas que não comprometem o rigor científico da pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foram analisadas as iniciativas da Grande Estratégia no Entorno Estratégico brasileiro durante o mandato do presidente Lula (2003-2010). Ao longo da pesquisa foram abordados características e objetivos deste mandato presidencial, premissas teóricas a partir de uma perspectiva brasileira, e a instrumentalização do Entorno Estratégico para a formulação de uma Grande Estratégia. Estas abordagens constituíram os focos da análise, além de evidenciar a relevância do EE para um projeto nacional.

Um dos principais fatores evidenciados é a importância da adoção e seleção de estratégias específicas pelo Brasil, diante dos constrangimentos sistêmicos passíveis de afetar sua performance internacional e regional. Diante disso, uma aplicação planejada da teoria da Amálgama (Carvalho, 2021) se mostra como potencial meio, sobretudo em momentos iniciais, da formação de uma GE de potência média.

Por outro lado, as análises das iniciativas de política externas trazidas por meio das variáveis e blocos temáticos selecionados, pontuam a participação predominante das regiões do Entorno Estratégico em relação às demais regiões, a exceção da Antártica, que apesar de ter ações relativas a ela aumentando nesse período, ainda se mostram incipientes diante das outras regiões do entorno. As favoráveis condições internacionais, principalmente a alta do preço das *commodities* foram muito bem aproveitadas e contribuíram para uma eficiente atuação brasileira nesses países emergentes, apesar da criação da dependência circunstancial. Assim, se faz necessário a expansão da capacidade industrial brasileira com o objetivo de exportar para esse entorno tanto bens como serviços, sobretudo capacitantes, a fim de desenvolver em especial a América do Sul e diminuir assimetrias regionais.

Ademais, tais assimetrias causadas pelas vantagens expressivas brasileiras em relação aos demais países sul-americanos, resultaram na procura de outras potências e regiões por esses países. Esse comportamento foi evidenciado pelo receio brasileiro em perder a soberania regional e pela relativização do continente para a PEB. O mercado brasileiro deve, então, representar oportunidade para os países de seu entorno imediato e criar interdependência nesse âmbito, ao passo que afasta a atuação de grandes potências na América do Sul.

Com base nas análises empreendidas nesta pesquisa, a hipótese de que o Entorno Estratégico é imprescindível para a formulação de uma GE brasileira é comprovada a partir da delimitação regional do foco da política externa de Lula (2003-2010), verificada nos gráficos gerados a partir dos dados observados.

As limitações desta pesquisa se detém na falta de abrangência e diversidade de dados, devido a dificuldades de acesso, sobretudo a fontes primárias. Salienta-se ainda, a questão da Antártica, pois a atuação se mede majoritariamente no âmbito diplomático-científico, sendo a extração de dados mais qualitativa e restrita a tal bloco de análise. Do mesmo modo, não foi feita a adição do Atlântico Sul devido a ausência de um ente estatal, limitações de organismos exclusivos da região. além disso, há dificuldade em encontrar iniciativas referente ela isoladamente, sendo a maioria ligadas aos países limdeiros africanos.

Quanto às limitações da abordagem metodológica snowball que é uma técnica de amostragem não probabilística frequentemente utilizada para acessar populações de difícil alcance; contudo, essa abordagem apresenta limitações substanciais. Uma das limitações mais evidentes é a falta de critérios claros e pré-definidos na seleção das produções a serem revisadas, podendo essa seleção ser conduzida através do método snowball ou de maneira arbitrária pelo revisor. (Alves, Figueiredo, Santos, 2022)

As limitações metodológicas dos estudos de caso exploratórios, conforme destacadas na literatura, incluem questões de generalização, subjetividade e profundidade de análise. Esses estudos muitas vezes enfrentam desafios em generalizar seus resultados para uma população maior devido ao foco em um número limitado de casos ou um único caso, o que pode não representar adequadamente contextos mais amplos. A subjetividade do pesquisador também é uma preocupação, pois as interpretações e conclusões podem ser fortemente influenciadas por suas perspectivas pessoais, levando a possíveis vieses na coleta e análise de dados. Contudo, tais pontos não prejudicam princípios de transparência e replicabilidade científica, pois o presente estudo expôs o método de extração de dados e critérios selecionados para a análise das iniciativas.

Em suma, esta pesquisa visa destacar a importância de iniciativas no Entorno Estratégico para a geopolítica e para a formulação de uma Grande Estratégia brasileira, considerando as especificidades e demandas para seu sucesso e longevidade. Além disso, a partir do exemplo de GE durante o mandato do presidente Lula (2003-2010), pontua as principais ações em seu EE e as temáticas presentes. Destaca-se também a possibilidade de incorporar metodologias quantitativas ou de análise de rede para mensurar a atuação brasileira no EE.

Como perspectivas futuras de pesquisa pretende-se aprofundar a análise em governos posteriores, a fim de verificar a permanência ou reorientação das diretrizes estratégicas adotadas no período estudado. Há também a possibilidade em expandir o estudo para com outros potenciais do Sul Global, do mesmo modo também analisar com maior profundidade

as dimensões setoriais específicas da atuação brasileira, de forma a contribuir para o debate amplo acerca da formulação de Grandes Estratégias em países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

AGROLINK. **Commodities têm maior queda de 50 anos em 2008 devido à crise.** Agrolink, 26 jan. 2009. Disponível em: [https://www.agrolink.com.br/noticias/commodities-tem-maior-queda-de-50-anos-em-2008-de-vido-a-crise\\_82534.html](https://www.agrolink.com.br/noticias/commodities-tem-maior-queda-de-50-anos-em-2008-de-vido-a-crise_82534.html). Acesso em: 25 maio 2025.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162–184, 2004.

ALSINA Jr., J. P. S. (2018). **Ensaio de Grande Estratégia Brasileira.** Rio de Janeiro: FGV.  
 AMORIM, Celso. **"Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um Mundo em Transformação."** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 4, n. 7, jan./jun. 2015, p. 9-21.

AMORIM, Celso. **Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, ed. especial, p. 214-240, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>.

AMORIM, Celso. **Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um Mundo em Transformação.** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 4, n. 7, jan./jun. 2015, p. 9–21.

ANDRADE, Mayara Amaral de. **A política ativa e ativa de Celso Amorim.** Diário das Nações, 14 set. 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-ativa-de-celso-amorim/>. Acesso em: 28 maio 2025.

BALZACQ, Thierry (org.). **The Oxford Handbook of Grand Strategy.** Oxford: Oxford University Press, 2023.

BARBOSA, Gabriela Gonçalves. **A América do Sul na percepção da política externa do Brasil: aproximações e afastamentos.** Revista Brasileira de Política Internacional, [s.l.], [s.n.], [2021]. Trabalho acadêmico. Disponível em: [arquivo pessoal]. Acesso em: 21 maio 2025.

BATTAGLINO, Jorge. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens.** Nueva Sociedad, n. 224, dez. 2009. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/o-brasil-e-a-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano/>. Acesso em: 25 maio 2025.

BBC NEWS BRASIL. **Era Lula: Brasil diversificou parceiros e ganhou espaço no mundo, dizem analistas.** BBC News Brasil, 27 dez. 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101227\\_eralula\\_diversificacao](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101227_eralula_diversificacao). Acesso em: 25 maio 2025.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. **A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. Espaço e Economia, n. 10, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2803>. Acesso em: 25 maio 2025. DOI: 10.4000/espacoeconomia.2803.

BRANDS, H. **Dilemmas of Brazilian Grand Strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010. p. 1-61.

BRANDS, Hal. **What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira, considerada fundamental à segurança nacional, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 ago. 1980. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a faixa de fronteira, considerada fundamental à segurança nacional, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 maio 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6634.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2013**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br>. Acesso em: 25 maio 2025

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília, DF, 1 jan. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2003>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRAZ, Rodrigo Monteiro de Moraes. **O entorno estratégico brasileiro e a estratégia antiacesso e negação de área (A2/AD)**. Panorâmico, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 52–60, set./dez. 2023.

BURGES, Sean W. **Auto-estima in Brazil: the logic of Lula's south-south foreign policy.** *International Journal*, v. 60, n. 4, p. 1133–1151, Autumn 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002070200506000409>. Acesso em: 21 maio 2025.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. **Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa.** *Confins – Revue franco-brésilienne de géographie*, n. 41, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/22262>. Acesso em: 19 maio 2025. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.22262>.

CARVALHO, Delgado de.; CASTRO, Therezinha de. **A questão da Antártica.** *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 135, p. 502-506, nov./dez. 1956.

CASTRO, Therezinha de. **Antártica.** Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997.

COSTA, Hugo Bras Martins da; COSTA, Murilo Gomes da. **Estados do Sul e grande estratégia: contribuições para um debate teórico-metodológico.** In: MILANI, Carlos R. S.; KRAYCHETE, Elsa Sousa (Org.). **Política externa e desenvolvimento no Sul geopolítico.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2022. p. 65–82.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica e Geoestratégia; O Brasil e a Defesa do Ocidente.** In: *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

COVARRUBIAS, Ana; DOMÍNGUEZ, Jorge I. **Introduction: Latin America in World Politics.** In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana (ed.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015. p. 1-22.

CURADO, Marcelo. **Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula.** *Economia & Tecnologia*, Ano 7, v. especial, p. 91–103, 2011.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: história e crítica.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANTAS, San Tiago. Programa de Governo: **Política Internacional. Capítulo final do programa de Governo apresentado à Câmara dos Deputados pelo Presidente do Conselho de Ministros, Dr. Tancredo Neves.** In: DANTAS, San Tiago. *Coletânea de textos sobre Política Externa*. [S.l.]: [s.n.], p. 95–104.

DHENIN, M. **Grande Estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira.** *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 11, n. 1, 9 ago. 2024.

ESCUDE, Carlos. **Principios de realismo periférico: una teoría argentina de relaciones internacionales.** Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2012.

FERREIRA, Victória Cardoso. **O potencial das operações de paz na África para o Brasil: uma análise a partir da MONUSCO**. *O Cosmopolítico*, v. 6, n. 1, p. 133–144, jun. 2019. ISSN 2318-9711.

FERREIRA, Wallace. **Revisitando a África na política externa brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”**. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 57–71, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/ur.v11i1.2296>.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2004

FONSECA JR., Gelson. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

GABRIEL, Pedro Henrique Luz. **O papel de Meira Mattos no pensamento geopolítico brasileiro**. *Revista GeoGraphos*, v. 18, n. 2, p. 307–320, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/geographos/article/view/893>. Acesso em: 28 maio 2025.

GRABOIS, Maurício. **O Brasil e seu ‘entorno estratégico’ na primeira década do século XXI**. *Revista Princípios*, 24 maio 2013. Disponível em: <https://grabois.org.br/2013/05/24/o-brasil-e-seu-entorno-estrategico-na-primeira-dcada-do-scul-o-xxi/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

GRAÇA, Guilherme Mello. **O Legado do pensamento de San Tiago Dantas e de Araújo Castro**. 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

JAGUARIBE, Hélio. **Autonomía periférica y hegemonía centripeta**. *Nueva Sociedad*, n. 97, p. 14–23, maio-jun. 1988. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/autonomia-periferica-y-hegemonia-centripeta/>. Acesso em: 19 maio 2025.

JAGUARIBE, Hélio. **Nuevos desafíos para la economía política**. In: BRICEÑO RUIZ, José; RIVAS, Rubén (orgs.). *América Latina y el (des)orden global contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 63–80. Disponível em: <https://www.clacso.org>. Acesso em: 19 maio 2025.

JAGUARIBE, Hélio. **Um estudo crítico da história**. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

KENDALL, M.G.. *Rank Correlation Methods*. Charles Griffin, London. 1975. Friedman, Milton (1937). «**The use of ranks to avoid the assumption of normality implicit in the analysis of variance**». *Journal of the American Statistical Association*.

KRAYCHETE, Elsa Sousa (Org.). **Política externa e desenvolvimento no Sul geopolítico**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2022. p. 65–82

LOPES, Dawisson Belém. “**Eu vi o mundo**”: o princípio do multilateralismo nas gestões de política externa de Cardoso e de Lula. *Política Externa*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 39–47, out./dez. 2013.

LUZ, Alex Faverzani da. **Geopolítica do Brasil: a trajetória de Golbery do Couto e Silva e sua perspectiva no campo intelectual**. *Revista Ágora*, Vitória, n. 22, p. 350–360, 2015. ISSN 1980-0096.

MACHADO, Fernando Vieira. da cooper **Configuração do Estado logístico na gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: o casação técnica internacional recebida**. *Universitas - Relações Internacionais*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 47–73, jul./dez. 2004.

MATTOS, Carlos de Meira. **A geopolítica brasileira – Predecessores e geopolíticos**. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 102–140, 1983.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica**. Vols. 1–3. Rio de Janeiro: Editora FGV; Biblioteca do Exército, 2011.

MATTOS, Leonardo Faria de. **Antártica e o pensamento geopolítico brasileiro**. [S.l.], [s.n.], [2020]. Artigo acadêmico (Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST/UFF).

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Reconfiguração do tabuleiro internacional e geopolítica do Brasil: revisitando Golbery**. *Análise Estratégica*, v. 24, n. 2, p. 7–22, mar./maio 2022.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010)**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 58, n. 1, p. 5–22, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500101>. Acesso em: 21 maio 2025.

MESQUITA, Murilo; MOURA, Nayanna Sabiá de. **Combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia: a política externa do governo Lula da Silva (2003–2010)**. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 10, n. 2, p. 163–194, jul./dez. 2023. DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75337.

MURRAY, Williamson. **Introduction**. In: MURRAY, Williamson; LARDNER, Richard Hart Sinnreich (orgs.). *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 1–15.

NEVES, André Luiz Varella. **A geopolítica da Amazônia no século XXI: o pensamento de Mário Travassos revisitado**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 5, n. 1, p. 87–114, jan./jun. 2018. DOI: 10.26792/RBED.v5n1.2018.75091.

PENHA, Eli Alves. **Geografia política e geopolítica: os estudos e proposições de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro**. In: SANTOS, Marco Aurélio Martins (org.). A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 117-135.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Autonomia e Política Externa em Juan Carlos Puig e Carlos Escudé**. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, e1375, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1375>. Acesso em: 19 maio 2025.

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. **Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 58, n. 1, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-38212015000100003>. Acesso em: 2 jun. 2025.

PINHO, Anderson Gaspar Inácio. **De Cardoso a Lula: um balanço da diplomacia presidencial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2016. Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais. Orientador: Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva.

POSEN, Barry R. **Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 2014. Introduction.

RAMOS, Bárbara de Almeida Fernandez. **A geopolítica da Antártica: implicações estratégicas para o Brasil no contexto contemporâneo das relações internacionais**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2024. Orientador: Prof. Ricardo Neumann.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Adjustment changes: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 55-79, fev. 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23816090005>. Acesso em: 21 maio 2025.

ROCHA, Marco Antônio Resende Soares da. **A contribuição do pensamento geopolítico do Marechal Mário Travassos para a concepção estratégica nacional face aos desafios do século XXI**. 2020. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

RODRIGUES, Bernardo. **Entorno estratégico brasileiro e integração regional**. Diálogos Internacionais, Rio de Janeiro, 13 de fev. de 2017. Disponível em: <<https://dialogosinternacionais.com.br/?p=1713>>. Acesso em: 12 de dez de 2023.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Grand Strategy**. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana (orgs.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015. p. 58–73.

SAIN, Marcelo Fabián; GAMES, Nicolás Rodríguez. **Tendências e desafios do crime organizado na América Latina**. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. cap. 5, p. 119-144.

SANTOS, Ingrid Daniely Vale dos; GUSMÃO, Hévilla Dayanara do Nascimento; SILVA, Antonio Ruy de Almeida; DAWOOD, Layla Ibrahim Abdallah. **O conceito de entorno estratégico brasileiro: um diálogo entre as geopolíticas prática e formal**. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 10, n. 1, p. 141–165, 2023. DOI: <https://doi.org/10.26792/RBED.v10n1.2023.75365>.

SILVA, Carolina Albuquerque. **A escola da autonomia como contribuição latino-americana ao campo de estudos da integração regional: fundamentos teóricos, conceitos e categorias**. *Revista Monções, Dourados*, v. 13, n. 25, 2024. DOI: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v13i25.15600>.

SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María Elena. **Autonomía e integración en las teorías del Sur: desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig**. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, n. 1, p. 81–108, 2019. Disponível em: <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/article/view/1835>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SOARES, Jessica Aparecida; COPETTI, Saionara do Amaral. **Faixa de fronteira: 150 quilômetros de limitações e de defesa**. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 2, p. 1-20, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/338118065>. Acesso em: 21 maio 2025.

SOARES, Pedro. **BNDES empresta mais no governo Lula**. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 31 dez. 2006. Caderno Dinheiro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3112200609.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

SOBREIRA, Shimenia Monte Claro de Araújo. **A política externa brasileira em relação à África: o soft power em ação no caso angolano**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Braga, 2020.

SOUZA, Alessandra Jannotti de et al. **A importância do Atlântico Sul na formação da estratégia de defesa nacional**. Niterói: Universidade Federal Fluminense – Instituto de Estudos Estratégicos, [s.d.].

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VARGAS, João Augusto Costa. **Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

VAZ, Alcides Costa. **O Atlântico Sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul**. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 6, abr./jun. 2011. IPEA.

VEIGA, Pedro da Motta. **A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 116, p. 4-19, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 283-319, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/nKZs7KhLkBP3eP9gfZwMnmn/>. Acesso em: 25 maio 2025.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A diplomacia presidencial de Lula da Silva**. In: \_\_\_\_\_. A projeção internacional do Brasil: 1930–2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. cap. 5.

## ANEXO A – RELATÓRIO ESTATÍSTICO

$$\Sigma \frac{\textit{Consultoria}}{\Sigma\textit{estatística}}$$

- **RELATÓRIO ESTATÍSTICO**

**Natal - RN**

**2025**

- **1 - Metodologia**

- 1.1 - Metodologia Computacional

O banco de dados foi construído em formato EXCEL, versão 2024, para realização das tabelas descritivas e aplicação de testes estatísticos utilizou-se o software estatístico SPSS, versão temporária 25.0.

- 1.2 - Metodologia Estatística

- 1.2.1 - Teste de Mann-Kendall

O Teste de Mann-Kendall (Mann, 1945; Kendall, 1975) é um método robusto, sequencial e não paramétrico utilizado para determinar se determinada série de dados possui uma tendência temporal com alteração estatisticamente significativa. Além disso, por tratar-se de um método não paramétrico, ele não requer distribuição normal dos dados.

- 1.2.2 - Teste Wilcoxon

- O teste Wilcoxon é um teste estatístico não-paramétrico utilizado para comparar duas amostras pareadas. Ele pode ser usado como uma alternativa ao teste t, o teste t de Student pareados ou dependentes, quando a população não pode ser assumida como proveniente de uma distribuição normal.

$H_0$ : Os dados possuem distribuição normal.

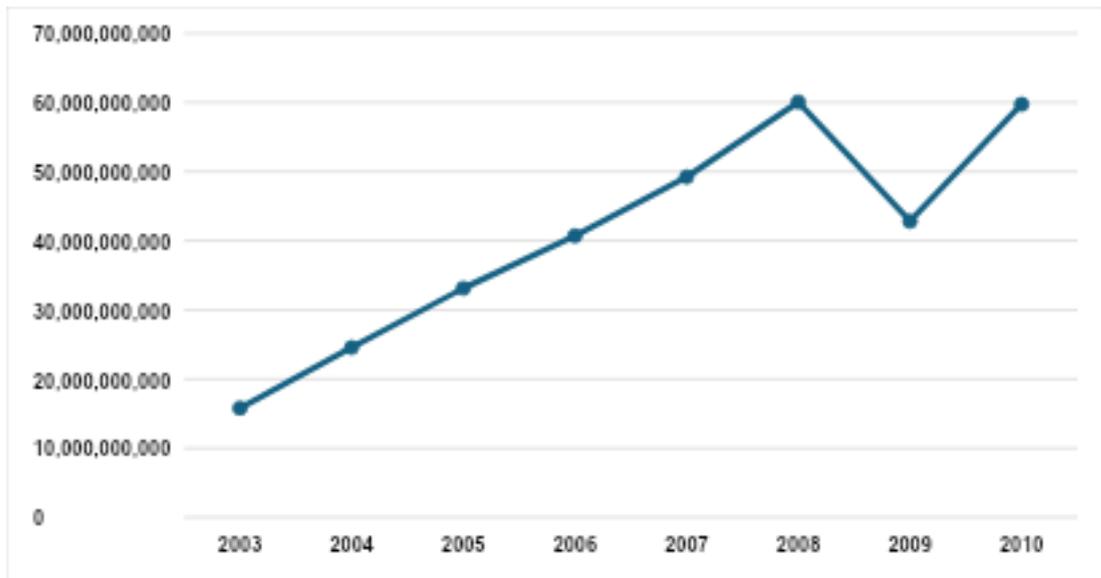
$H_1$ : Os dados não possuem distribuição normal.

- 1.2.3 - Teste de Friedman

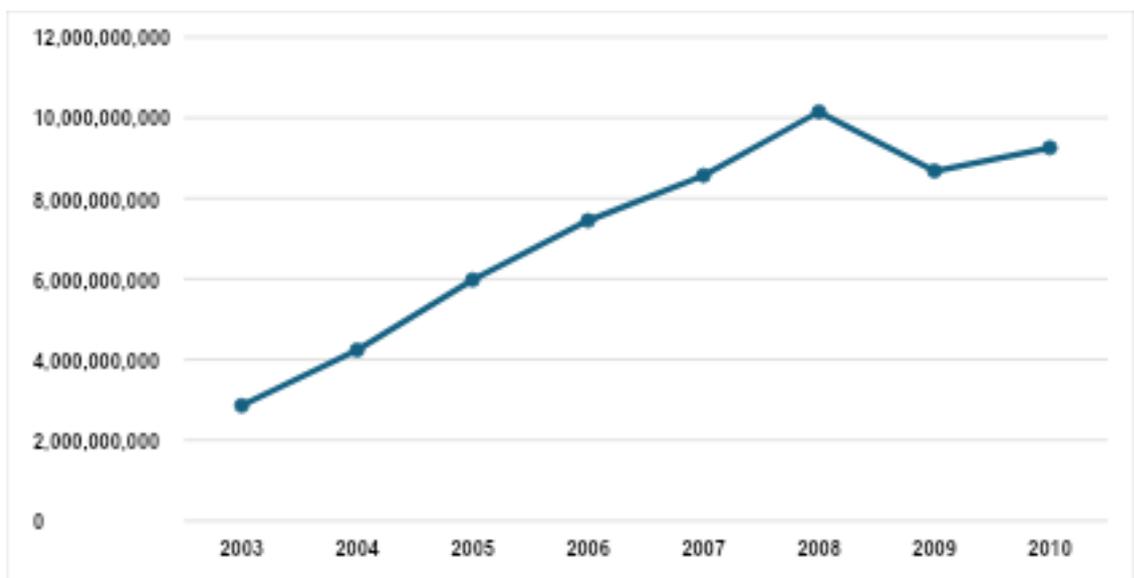
O teste de Friedman é uma alternativa não paramétrica para o teste de em blocos ao acaso (RBD - Random Blocks Design) na ANOVA regular. Ele substitui o RBD quando os pressupostos de normalidade não estão assegurados, ou quando as variações são possivelmente diferentes de população para população. Este teste utiliza os rankings dos dados ao invés de seus valores brutos para o cálculo da estatística de teste. Como o teste de Friedman não faz suposições sobre a distribuição, ele não é tão eficaz quanto o teste padrão se as populações forem realmente normais.

- 2 - Resultados
- 2.1 - Exportação

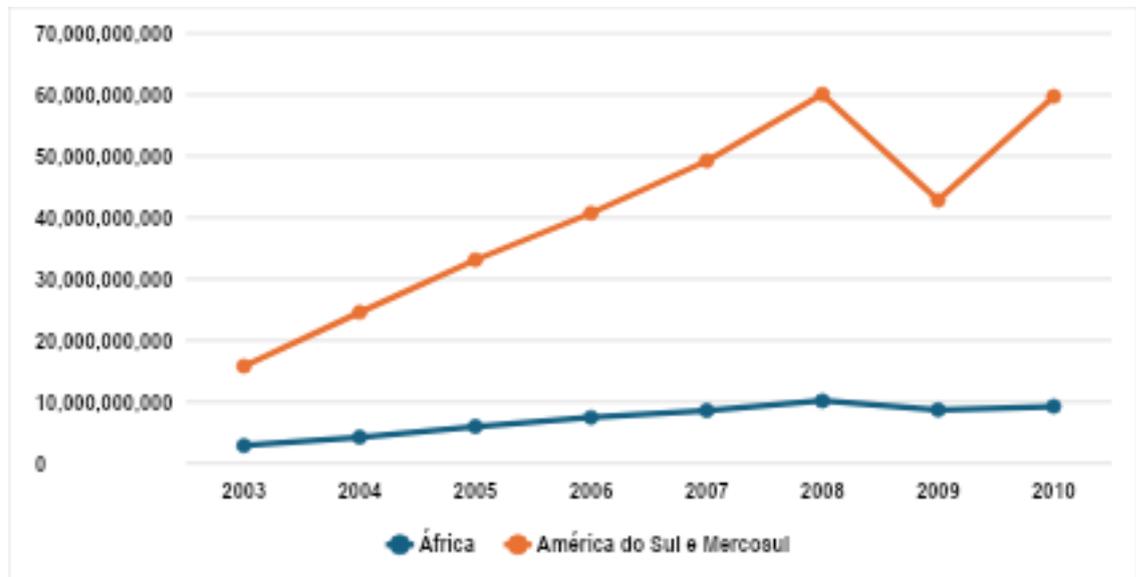
**Figura 2:** Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da América do Sul e Mercosul entre 2003 e 2010



**Figura 2:** Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico da África entre 2003 e 2010



Fonte: MDIC 2003 - 2010 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços)

**Figura 3:** Valor de Exportação (US\$) por Bloco Econômico entre 2003 e 2010

Fonte: MDIC 2003 - 2010 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços)

**Tabela 1:** Valor de exportação (US\$) por bloco econômico entre 2003 e 2010

Bloco econômico	Mediana	Média	Desvio padrão	Total	Coefficiente de determinação (R <sup>2</sup> )	Equação	Valor-p <sup>(1)</sup>	Valor-p <sup>(2)</sup>
África	8.008.816	7.145.948	2.568.379	57.167	83,83%	Y=1e+9x + 3e+9	<b>0,003</b>	<b>0,012</b>
	.549	388C	396	587.106				
América do Sul e Mercosul	41.761.67	40.753.765	15.820.18	326.03	80,94%	Y=6e+9x + 1e+10	<b>0,006</b>	
	1.790	.081	4.274	0.120.648				

Fonte: MDIC 2003 - 2010 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços)

(1) Teste de Mann-Kendall

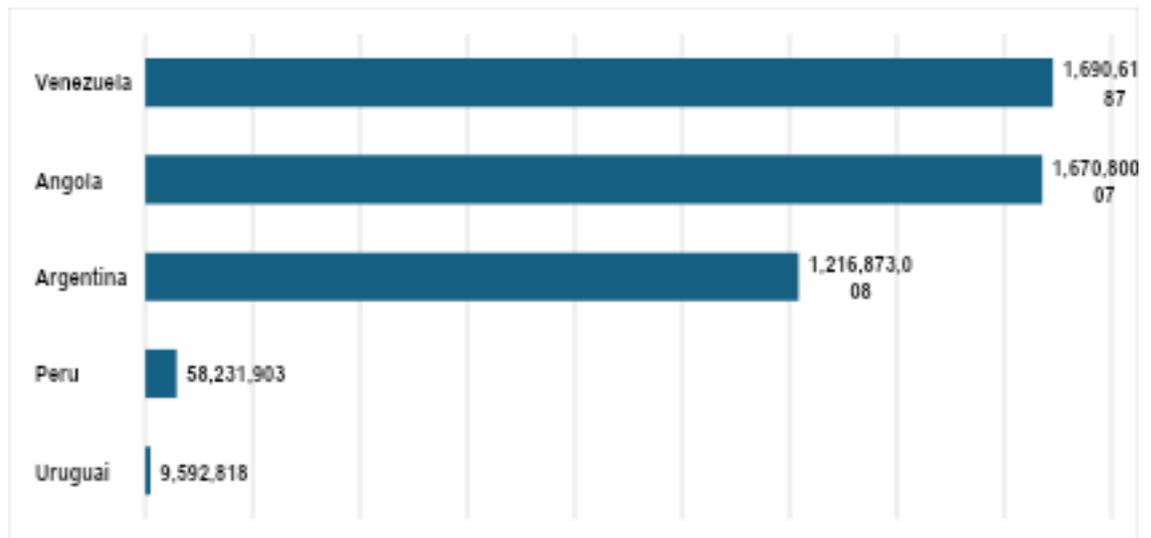
(2) Teste de Wilcoxon

Atribuindo um nível de significância de 5%, por meio do teste de *Mann-Kendall*, temos evidências estatísticas de tendência positiva entre os anos de 2003 e 2010 quanto à valor de exportação nos blocos econômicos. Além disso, através do teste de *Wilcoxon*, temos

evidências de diferença estatística do valor da exportação entre os blocos econômicos, onde a América do Sul e Mercosul apresentou maior valor de exportação.

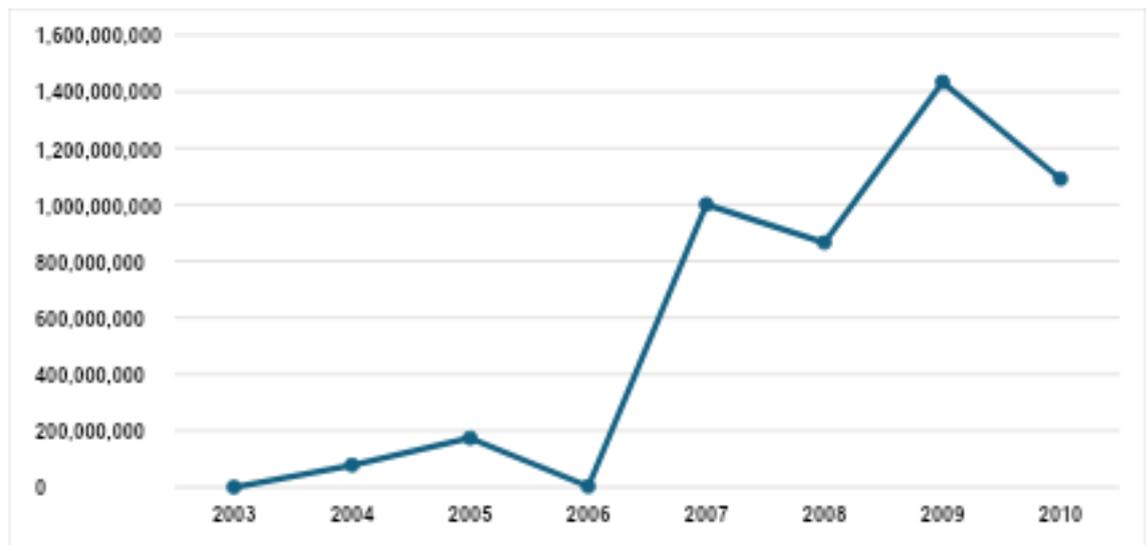
- 2.2 - Empréstimo

**Figura 4:** Valor de Empréstimo (US\$) por países entre 2003 e 2010



Fonte: BND\$ 2003 - 2010

**Figura 5:** Valor de Empréstimo (US\$) entre 2003 e 2010



Fonte: BND\$ 2003 - 2010

Tabela 2: Valor de empréstimo (US\$) entre 2003 e 2010

Variável	Mediana	Média	Desvio padrão	Total	Coefficiente de determinação (R <sup>2</sup> )	Equação	Valor-p
Valor de empréstimo (US\$)	519.852.269	580.763.978	577.629.783	4.646.111.823	77,97%	$Y=2e+8x - 4e+8$	<b>0,013</b>

Fonte: BNDS 2003 - 2010 (1) Teste de Mann-Kendall

Atribuindo um nível de significância de 5%, por meio do teste de *Mann-Kendall*, temos evidências estatísticas de tendência positiva entre os anos de 2003 e 2010 quanto à valor de empréstimo.

### **Referência**

KENDALL, M.G.. Rank Correlation Methods. Charles Griffin, London. 1975.

Friedman, Milton (1937). «The use of ranks to avoid the assumption of normality implicit in the analysis of variance». Journal of the American Statistical Association.