



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

**NAYRA CECÍLIA BESERRA DOS SANTOS**

**A AUTONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO:  
Uma Análise da Política Externa de Lula Da Silva (2003-2010)  
sob a Ótica do Realismo Periférico de Carlos Escudé**

**JOÃO PESSOA  
2024**

NAYRA CECÍLIA BESERRA DOS SANTOS

**A AUTONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO:  
Uma Análise da Política Externa de Lula Da Silva (2003-2010)  
sob a Ótica do Realismo Periférico de Carlos Escudé**

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

**Orientadora:** Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco

**JOÃO PESSOA  
2024**

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.

S237a Santos, Nayra Cecilia Beserra dos.

A autonomia para o desenvolvimento [manuscrito] : uma análise da política externa de Lula da Silva (2003-2010) sob a ótica do realismo periférico de Carlos Escudé / Nayra Cecilia Beserra dos Santos. - 2024.

66 f. : il.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2024.

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

1. Política externa brasileira. 2. Governos Lula. 3. Realismo periférico. I. Título

21. ed. CDD 327.81

NAYRA CECILIA BESERRA DOS SANTOS

A AUTONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA  
EXTERNA DE LULA DA SILVA (2003-2010) SOB A ÓTICA DO REALISMO  
PERIFÉRICO DE CARLOS ESCUDÉ

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: 18/11/2024.

Documento assinado eletronicamente por:

- **Andre Mendes Pini** (\*\*.169.918-\*\*), em **27/11/2024 19:01:56** com chave **37bd96caad0b11efbf951a7cc27eb1f9**.
- **Cristina Carvalho Pacheco** (\*\*.986.019-\*\*), em **27/11/2024 16:49:19** com chave **b14b64a8acf811ef92c52618257239a1**.
- **Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena** (\*\*.415.644-\*\*), em **28/11/2024 11:25:01** com chave **8d8e8e68ad9411ef8a991a7cc27eb1f9**.
- **Gabriela Gonçalves Barbosa** (\*\*.502.334-\*\*), em **29/11/2024 08:58:22** com chave **3b3fb064ae4911efafea1a1c3150b54b**.

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:** Termo de Aprovação de Projeto Final

**Data da Emissão:** 29/11/2024

**Código de Autenticação:** 03f47d



*À minha mãe, pelo sacrifício e esforço  
sobre-humano em fazer o papel de dois para  
nós três. Meu maior exemplo de força, de  
amor e de coragem.*

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe Nadiege, por acreditar em mim a cada instante, sem exceção; e que nunca mediu esforços para proporcionar uma educação de qualidade a mim e aos meus irmãos – o que, como ela sempre diz, é a única herança que ela pode nos deixar. Você é a minha inspiração, mãe. Carrego o seu amor por mim todos os dias.

Aos meus irmãos Caio e Nadyne, por me apoiarem e me incentivarem nas minhas invenções. Apesar da distância e das rotinas lotadas de nós três, me conforta saber que estamos sempre aqui um pelo outro. Eu amo vocês.

À Maria Fernanda, que me ensina todos os dias sobre amor e companheirismo. Obrigada por ver sempre o melhor em mim, por me incentivar e por acreditar em mim mesmo quando eu não sou capaz disso.

À João, meu irmão de outra mãe, por comprar minhas ideias e me ajudar a realizar qualquer coisa que eu me proponha a fazer. Te amo, te admiro, e estou sempre aqui por você, mesmo de longe.

Às minhas amigas do Instituto: Lara, Clarah, Laila, Isadora, Tutu e Giulia. Minha família de João Pessoa. Eu amo vocês. A vida é muito mais leve e bonita por que eu tenho a nossa amizade.

À Professora Cristina, minha orientadora, por embarcar comigo nessa pesquisa, pela amizade que construímos ao longo do percurso, e pela confiança depositada em mim.

## RESUMO

A presente pesquisa busca analisar como a política externa brasileira foi conduzida durante os Governos Lula (2003-2010), em conformidade com os princípios da teoria do Realismo Periférico. A pergunta norteadora do trabalho é: em que medida a política externa de Lula da Silva (2003-2010) se enquadra nas recomendações normativas da teoria do Realismo Periférico de Carlos Escudé para países periféricos? O Realismo Periférico, desenvolvido pelo teórico argentino Carlos Escudé, argumenta que Estados integrantes da periferia mundial como o Brasil devem adotar uma política externa voltada ao desenvolvimento econômico e ao consequente bem-estar de seus cidadãos, utilizando de sua autonomia no Sistema Internacional de forma pragmática para jogar o “jogo internacional” de modo a conseguir a maximização dos benefícios para sua população. Neste trabalho, investiga-se os principais eixos da política externa de Lula no período recortado de 2003-2010, bem como os elementos centrais da Teoria do Realismo Periférico, de modo a relacioná-los e examiná-los. A metodologia utilizada é de caráter exploratório e qualitativo, e inclui uma Revisão Sistemática de Literatura, e a análise de fontes primárias, como discursos oficiais e documentos governamentais; e fontes secundárias, como artigos científicos, livros, teses e dissertações. O trabalho está estruturado em quatro capítulos divididos em subseções, além de uma introdução e uma conclusão. Entre os resultados obtidos, observa-se que Lula conduziu a política externa brasileira priorizando o desenvolvimento econômico do país – nesse caso, de acordo com os princípios normativos do Realismo Periférico, que recomenda a adoção por partes de países periféricos de uma política externa focada no fortalecimento da economia como forma de proporcionar o bem-estar de suas populações. Conclui-se também que a política externa de Lula da Silva representou um exemplo de como países periféricos podem se projetar internacionalmente por meio de uma diplomacia assertiva e da formação de alianças estratégicas, aliadas à diligência pelo desenvolvimento econômico – criando condições para uma superação da condição de *rule-taker*. Dessa forma, sugere-se uma agenda de pesquisa de expansão dos conceitos do Realismo Periférico, de modo a abordar a atuação de potências periféricas como o Brasil e a perspectiva de que a periferia, quando alinhada com seus interesses e capacidades, pode chegar a influenciar as normas escritas e não-escritas do Sistema Interestatal, mesmo que de maneira gradual.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Governos Lula. Realismo Periférico. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

This research seeks to analyze how Brazilian foreign policy was conducted during the Lula administration (2003-2010), in accordance with the principles of the theory of Peripheral Realism. The guiding question is: To what extent does Lula da Silva's foreign policy (2003-2010) conform to the normative recommendations of Carlos Escudé's theory of Peripheral Realism for peripheral countries? Peripheral Realism, developed by Argentine theorist Carlos Escudé, argues that states on the global periphery such as Brazil should adopt a foreign policy aimed at economic development and the consequent well-being of their citizens, using their autonomy in the International System pragmatically to play the “international game” in order to maximize the benefits for their population. This paper investigates the main axes of Lula's foreign policy in the period 2003-2010, as well as the main elements of the Theory of Peripheral Realism, in order to relate and examine them. The methodology used is descriptive and qualitative, and includes a Systematic Literature Review and the analysis of primary sources, such as official speeches and government documents; and secondary sources, such as scientific articles, books, theses and dissertations. The work is structured in four chapters divided into subsections, as well as an introduction and a conclusion. Among the results obtained, it can be seen that Lula conducted Brazilian foreign policy prioritizing the country's economic development – in this case, in accordance with the normative principles of Peripheral Realism, which recommends that peripheral countries adopt a foreign policy focused on strengthening the economy as a way of providing for the well-being of their populations. It is also concluded that Lula da Silva's foreign policy represented an example of how peripheral countries can project themselves internationally through assertive diplomacy and the building of strategic alliances, allied to the pursuit of economic development – thus creating the conditions for overcoming the condition of rule-taker. Therefore, it is suggested a research agenda to further expand the concepts of Peripheral Realism, in order to address the actions of peripheral powers such as Brazil, and the perspective that the periphery, when aligned with its interests and capabilities, can influence the written and unwritten norms of the Interstate System, even if gradually.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy. Lula Administrations. Peripheral Realism. Development.



## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

**AIEA** - Agência Internacional de Energia Atômica

**ALCA** - Acordo de Livre Comércio das Américas.

**AS** - América do Sul

**BASIC** - Sigla para a coalizão de países formada por Brasil, África do Sul, China e Índia

**BID** - Banco Internacional do Desenvolvimento.

**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**BRIC** - Sigla para a coalizão de países formada por Brasil, Rússia, Índia e China.

**BRICS** - Sigla para a coalizão de países formada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

**CASA** - Comunidade Sul-Americana de Nações.

**CS-ONU** - Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

**CS-ONU+1** - Conjunto formado pelos países que possuem assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e Alemanha.

**CSS** - Cooperação Sul-Sul.

**EUA** - Estados Unidos da América.

**FMI** - Fundo Monetário Internacional.

**FUNAG** - Fundação Alexandre de Gusmão.

**G20 Comercial** - Sigla para a coalizão de países formada por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

**G-20 Financeiro** - Brasil, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia e União Europeia.

**G-4** - Sigla para a coalizão formada por Brasil, Índia, Alemanha e Japão.

**IBAS** - Sigla para a coalizão de países formada por Índia, Brasil e África do Sul.

**IIRSA** - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**MERCOSUL** - Mercado Comum do Sul.

**NAFTA** - Acordo de Livre Comércio da América do Norte.

**OMC** - Organização Mundial do Comércio.

**ONU** - Organização das Nações Unidas.

**PEB** - Política Externa Brasileira.

**PEI** - Política Externa Independente.

**PIB** - Produto Interno Bruto.

**RP** - Realismo Periférico.

**SI** - Sistema Internacional.

**TNP** - Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares.

**UE** - União Europeia.

**UNASUL** - União de Nações Sul-Americanas.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Brasil e os principais grupos de Coalizão.....	41
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Procedimentos da RSL.....	15
Quadro 2 - Os eixos da Política Externa de Lula (2003-2010).....	27

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
2.	<b>O REALISMO PERIFÉRICO DE CARLOS ESCUDÉ.....</b>	16
2.1.	<b>Considerações Iniciais.....</b>	16
2.2.	<b>As Bases da Teoria.....</b>	16
2.3.	<b>A Política Externa de Um País Periférico.....</b>	18
2.4.	<b>A Autonomia de Um País Periférico.....</b>	19
2.5.	<b>A Protohierarquia Interestatal do Sistema Internacional.....</b>	22
2.6.	<b>Considerações Parciais.....</b>	24
3.	<b>A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA.....</b>	25
3.1.	<b>Considerações Iniciais.....</b>	25
3.2.	<b>Os Fundamentos Da Política Externa Brasileira Entre 2003 e 2010.....</b>	25
3.3.	<b>Uma Política Externa Para o Desenvolvimento.....</b>	28
3.3.1.	<i>A Prioridade às Relações Sul-Sul.....</i>	30
3.3.2.	<i>A Promoção do Comércio Exterior.....</i>	33
3.4.	<b>O Brasil como <i>Global Player</i> no Sistema Internacional.....</b>	36
3.4.1.	<i>As Coalizões ao Sul.....</i>	37
3.4.2.	<i>A Contestação da Hegemonia.....</i>	41
3.5.	<b>Considerações Parciais.....</b>	44
4.	<b>A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA SOB O VIÉS DO REALISMO PERIFÉRICO.....</b>	45
4.1.	<b>Considerações Iniciais.....</b>	45
4.2.	<b>Uma Política Externa Cidadão-Cêntrica.....</b>	45
4.3.	<b>A Tentativa Brasileira de Superação do <i>Status</i> de <i>Rule-Taker</i>.....</b>	49
4.3.1.	<i>A Negociação Entre Turquia, Irã e Brasil Sobre a Troca do Urânio Enriquecido Iraniano.....</i>	54
4.4.	<b>Considerações Parciais.....</b>	55
5.	<b>CONCLUSÃO.....</b>	56
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	58

## 1. INTRODUÇÃO

A Política Externa Brasileira (PEB) foi, historicamente, condicionada pela busca incessante de uma relevância maior do país frente aos outros Estados no Sistema Internacional. A dimensão territorial continental do Brasil, a exemplo de potências como China, Rússia e Estados Unidos, bem como a decorrente proeminência demográfica e econômica na região em que se situa, implica na expectativa constante de uma projeção cada vez maior do país internacionalmente.

Nesse contexto, a interação latente entre os interesses das elites internas do Brasil e fatores externos ao longo do século XX, que incluem duas guerras mundiais, crises econômicas catastróficas e a Guerra Fria, moldaram a forma brasileira de desenvolver sua Política Externa. Tais fatores culminaram na consolidação da condução da diplomacia brasileira na maior parte de sua história recente sob o princípio de colaboração e conformidade com potências mais poderosas no SI, sobretudo os Estados Unidos, procurando obter uma maior vantagem comercial e econômica para o país, ao mesmo tempo em que mantinha o *status* de Estado historicamente pacífico que o caracterizou. Mas que, na verdade, resultou em alinhamentos automáticos muito mais assimétricos do que vantajosos.

Essa lógica perdurou em grande parte da PEB ao longo do último século, com poucas exceções, como a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart<sup>1</sup>, na década de 1960, e, ainda no governo militar de Ernesto Geisel, caracterizado pelo Pragmatismo Ecumênico e Responsável<sup>2</sup>, que fez acenos à PEI ao lograr conduzir uma política externa sem alinhamentos automáticos com as grandes potências. No Pós-Guerra Fria, em razão da ascensão da globalização entre os países, o mundo observou, no início do século XXI, o surgimento de novos atores no Sistema Internacional, com destaque para a emergência de potências em desenvolvimento de grande relevância no Sistema Internacional. Dentre elas, um dos destaques vai para o Brasil.

A condução da política externa realizada por Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) no período de 2003-2010<sup>3</sup>, como Presidente do Brasil, é amplamente reconhecida como um dos pontos de maior destaque de sua administração. Sob o comando pessoal de Lula e do

---

<sup>1</sup> O conceito de Política Externa Independente foi inaugurado por Jânio Quadros e dado continuidade com o Presidente subsequente, João Goulart, por meio de mudanças deliberadas. Para mais acerca da Política Externa Independente, ver Manzur (2014).

<sup>2</sup> Para mais acerca do Pragmatismo Ecumênico e Responsável, ver Spektor (2004).

<sup>3</sup> Os dois primeiros mandatos de Lula abrangeram o período entre 2003-2010. Lula exerce atualmente seu terceiro mandato como Presidente do Brasil (2023-2027). Para fins de simplificação e melhor entendimento, todas as menções à administração Lula feitas no presente trabalho dizem respeito a seus dois primeiros mandatos, de 2003 a 2010.

Chanceler Celso Amorim, a diplomacia brasileira se expandiu e alcançou projeção significativa no Sistema Internacional, assim como exerceu papel fundamental como instrumento na busca pelo desenvolvimento econômico e social pleno do país. A condução diplomática pessoal (Danese, 2017) do Presidente Lula da Silva teve como característica a busca pela promoção do desenvolvimento através da política externa, e a diligência da ampliação da influência internacional do país.

De acordo com Ricupero (2010), o destaque recebido pelo país no Sistema Internacional durante o período dos Governos Lula está atrelado à condução assertiva e crítica da diplomacia pelo Presidente, mas este decorre, também, do conjunto de oportunidades externas favoráveis e da situação doméstica de estabilidade política e econômica sem precedentes.

O recorte temporal dos dois primeiros governos Lula foi escolhido para o presente trabalho em razão do destaque atribuído à sua política externa, de caráter denunciatório e crítico das desigualdades do Sistema Interestatal e pelos esforços empreendidos pelo Presidente para operacionalizar a diplomacia em prol da projeção internacional do país e da consecução de um maior desenvolvimento econômico. A diplomacia conduzida por Lula da Silva representou um resgate consistente da Política Externa Independente, ao instrumentalizar a diplomacia para a consecução de um maior desenvolvimento econômico para o país, incluir temas de caráter universal na atuação diplomática, e buscar inserir o país externamente a partir de um ativismo crítico do padrão de hegemonia dominante do Sistema Internacional.

De modo a analisar a Política Externa efetivada por Lula da Silva durante seus dois primeiros mandatos, o referencial teórico do Realismo Periférico foi escolhido sob a perspectiva que essa Teoria permite observar a política externa de um país periférico a partir de um viés adaptado à sua realidade, que engloba as problemáticas enfrentadas por esses Estados em um Sistema Internacional acometido pela assimetria.

A partir do reconhecimento do Brasil enquanto potência de poder intermediário e ações limitadas no SI, como um país periférico, o presente trabalho tem por objetivo principal analisar a Política Externa Brasileira no período compreendido entre 2003-2010 sob a perspectiva do Realismo Periférico de Carlos Escudé, avaliando se as ações diplomáticas do Brasil empregadas no período refletiram as recomendações da teoria para países periféricos. A relevância do estudo do Tema está relacionada, portanto, à análise da capacidade de aplicação prática da Teoria do Realismo Periférico à política externa de um país periférico,

assim como ao estudo do impacto da ascensão de países em desenvolvimento como o Brasil no Sistema Internacional.

Assim, a pergunta que norteia a pesquisa indaga: em que medida a política externa de Lula da Silva (2003-2010) se enquadra nas recomendações normativas da teoria do Realismo Periférico de Carlos Escudé para países periféricos? A hipótese apresentada é de que a Política Externa Brasileira durante os governos Lula (2003-2010) foi compatível com os princípios do Realismo Periférico, uma vez que Lula utilizou estrategicamente sua autonomia para priorizar o desenvolvimento econômico do Brasil e desempenhar de forma pragmática seu papel de *rule-taker* no Sistema Internacional.

Desse modo, de modo a elucidar a pergunta principal da pesquisa, a metodologia do trabalho é de caráter qualitativo e exploratório, e inclui a realização de uma Revisão Sistemática de Literatura (Alves *et al.*, 2022) com o objetivo de fazer um levantamento dos principais trabalhos produzidos nos campos de estudo relacionados à Política Externa Brasileira e os Governos Lula, para posterior análise e leitura, visando aprofundar a compreensão acerca da literatura produzida sobre a Política Externa conduzida por Lula da Silva.

Realizou-se um levantamento de fontes primárias – documentos oficiais e discursos oficiais; bem como fontes secundárias, incluindo artigos, livros, teses e dissertações relacionados à atuação da Política Externa Brasileira durante o período 2003-2010, de modo a fundamentar a análise a ser executada da política externa de Lula da Silva através da lente do Realismo Periférico. O levantamento foi composto por: documentos diplomáticos oficiais, incluindo notas à imprensa emitidas pelo Itamaraty; relatórios de política externa e discursos oficiais. Os dados foram coletados através de fontes primárias e secundárias, adquiridas a partir de *websites* oficiais do governo, tal como o site do Ministério das Relações Exteriores, o banco de dados do IPEA e da FUNAG; além de repositórios acadêmicos de revistas, livros e periódicos.

Para a execução da revisão sistemática de literatura<sup>4</sup>, foi utilizado o software de análise de citações *Publish or Perish*, e os bancos de dados do *Google Scholar*, além da literatura cinza (teses e dissertações do Brasil sobre o tema). Foram definidos os seguintes critérios de inclusão e exclusão de trabalhos: a) Publicações que contenham as

---

<sup>4</sup> Link de acesso à planilha que sistematiza a RSL:  
[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1d3LydGObsGiOrS26BJMC0X1j9zq97hUMjEvXrKvz\\_Gk/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1d3LydGObsGiOrS26BJMC0X1j9zq97hUMjEvXrKvz_Gk/edit?usp=sharing)



palavras-chave: “Política Externa Brasileira”, “Lula” e “América Latina”<sup>5</sup> acompanhadas pelo operador booleano *AND*; b) trabalhos publicados entre os anos 2007-2024; c) em qualquer idioma; e d) que atinjam uma classificação mínima Q3 (Scimago) ou A4 (Plataforma Sucupira).

### Quadro 1 - Procedimentos da Revisão Sistemática de Literatura

Informações	Crítérios	Resultados
Descritores – Termos no Título, resumo ou palavras-chave	“Política Externa Brasileira” AND “Lula” AND “América Latina”	Pesquisa limitada a 200 resultados.
Plataforma de busca	Google Scholar	
Data da busca	03/03/2024	
Idioma	Português	
Parâmetros de Seleção	Inclusão de capítulos de livros e artigos publicados em revistas acadêmicas entre 2007-2024. Exclusão de artigos duplicados, pagos, abaixo do qualis mínimo Q3 (SCIMAGO) e A4 (Sucupira), e não relacionados à temática da Política Externa Brasileira (2003-2010), após leitura dos resumos.	Artigos (n = 17) Capítulos de livros (n = 1)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Alves *et al* (2022).

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, divididos em subtópicos, e uma conclusão. O primeiro capítulo, aborda os aspectos centrais da Teoria do Realismo Periférico de Carlos Escudé. Na segunda seção, serão discutidos os fundamentos e principais eixos da Política Externa Brasileira entre 2003-2010, com destaque para a distribuição do capítulo em dois subtópicos: uma Política Externa Para o Desenvolvimento; e o Brasil como *Global Player* no Sistema Internacional. Por fim, o último capítulo analisa algumas das principais iniciativas de política externa sob a ótica do Realismo Periférico, em duas partes: a) a agenda

<sup>5</sup> O termo “América Latina” foi adicionado como palavra-chave para a Revisão Sistemática de Literatura com a finalidade de restringir e focar em certa medida os resultados, tendo em vista a vasta literatura existente acerca da Política Externa de Lula. A utilização do termo “América Latina” em detrimento de “América do Sul” (região que foi definida como prioritária na Diplomacia de Lula) baseia-se, também, no fato de, apesar de a Diplomacia Lula-Amorim ter enfatizado a AS na retórica, a execução prática da Política Externa Brasileira no período englobou ações que priorizaram a América Latina como um todo, não somente o entorno sul-americano.

desenvolvimentista da política externa de Lula; e b) a busca pela projeção internacional do Brasil.

## **2. O REALISMO PERIFÉRICO DE CARLOS ESCUDÉ**

### **2.1. Considerações Iniciais**

Este capítulo apresenta os principais elementos da teoria do Realismo Periférico, desenvolvida pelo cientista político argentino, Carlos Escudé (1948-2021). Para tanto, o capítulo subdivide-se em três seções: a primeira explora as premissas centrais que deram origem e sustentação ao pensamento de Escudé (1997, 2012, 2014, 2015, 2016); a segunda destaca seu conceito-chave de política externa cidadão-cêntrica (Escudé, 1997, 2014, 2015, 2016), primordial para a compreensão da Teoria; a terceira seção, discute a concepção de Escudé acerca da autonomia de um país periférico no Sistema Internacional (2014, 2015); na quarta, a noção de Escudé acerca da estrutura protohierárquica (1997, 2012, 2015, 2016) do sistema interestatal é apresentada; por fim, a quinta e última seção analisa, ainda que de forma breve, o modo pelo qual a Política Externa Brasileira implementada no Governo Lula (2003-2010) pode se relacionar com a teoria do Realismo Periférico.

O tema será novamente explorado no capítulo 4 do trabalho, que fará uma conexão com os eixos e principais ações da Política Externa Brasileira do período proposto para a análise.

### **2.2. As Bases da Teoria do Realismo Periférico**

A configuração geopolítica mundial concretizou mudanças substantivas ao longo da segunda metade do século XX, com destaque excepcional para a Guerra Fria (1945-1989) e seu desfecho, que acarretou na emergência e na consolidação de uma nova ordem mundial baseada na unipolaridade dos Estados Unidos como potência suprema no sistema interestatal, o Pós Guerra Fria (1989-hoje). Essa nova configuração global gerou efeitos adversos nas dinâmicas entre os Estados e evidenciou a lacuna existente nas teorias das Relações Internacionais em abranger e abordar a política externa e a inserção internacional dos países mais fracos do globo em termos de segurança, influência e economia.

Posicionado no Sul Global, o teórico argentino Carlos Escudé partiu da constatação da necessidade de uma abordagem teórica das RI formulada a partir a visão dos países externos ao grande *mainstream* das relações interestatais – ou seja, aqueles que não

constituem o centro de poder mundial, tanto econômico como militar –, e desenvolveu os primeiros fundamentos da sua teoria do Realismo Periférico (RP), antecipando, em muitos anos, conceitos realistas acerca dos incentivos estruturais do Sistema Internacional sob uma ordem unipolar (Schenoni; Escudé, 2016).

A Teoria do Realismo Periférico se direciona sobretudo a fornecer orientações para a formulação de política externa para Estados Periféricos. Escudé estabelece sua concepção de um País Periférico na obra *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* (1997, p. 18, tradução livre), como:

[...] Os Estados cujas economias são [...] profundamente afetadas por ciclos de expansão e contração sem participar significativamente de sua geração; sua posição no sistema interestatal é tal que eles desempenham um papel modesto no estabelecimento das regras escritas do sistema e praticamente nenhum papel no estabelecimento de suas regras não escritas. Assim, o conceito de Estados Periféricos inclui todos os países subdesenvolvidos (ou seja, todo o Terceiro Mundo) e os países desenvolvidos de pequeno e médio porte, cuja vulnerabilidade econômica seria grande se estes jogassem seu jogo político sem prestar a devida atenção às limitações sistêmicas.<sup>6</sup>

Escudé deu início a sua teoria a partir da publicação do artigo intitulado “Las Restricciones de la Economía Argentina, 1945-1949” (1980) na revista argentina *Desarrollo Económico*, onde os princípios do Realismo Periférico começaram a ganhar corpo (Escudé, 2012, p. 529), e continuou a desenvolvê-la nas décadas posteriores em artigos e publicações acadêmicas (Escudé, 1997, 2012, 2014, 2015, 2016), assim delineando os fundamentos do Realismo Periférico.

A Teoria foi gestada por Escudé no Instituto Torcuato S. di Tella, em Buenos Aires, onde foram executadas investigações que documentavam os custos para a Argentina de suas confrontações diplomáticas passadas (Escudé, 2012, p. 529). Os conceitos delineados por Escudé no RP, que incluem recomendações acerca da estratégia de inserção da política externa argentina e da conduta dos países periféricos como um todo frente ao sistema interestatal tiveram, historicamente, sua maior aplicação durante os governos do presidente argentino Carlos Menem (1989-1999). Escudé atuou como assessor especial do Ministro das Relações Exteriores argentino Guido Di Tella durante a administração de Carlos Menem

---

<sup>6</sup> Tradução livre do trecho “[...] Are the states of countries whose economies are [...] deeply affected by cycles of expansion and contraction without sharing significantly in their generation; their position in the interstate system is such that they play a modest role in the establishment of the written rules of the system and practically no role at all in the establishment of its unwritten rules. Thus, the concept of peripheral states comprises the states of all underdeveloped countries (that is, the entire Third World) and the states of many small and middle-sized developed countries where economic vulnerability would be great if they played their interstate politics game without paying due attention to systemic constraints.”

(1989-1999), e sua teoria do Realismo Periférico inspirou sua política externa e a explica em grande parte (Simonoff, 2022, p. 224).

A fim de dirimir as interações e o comportamento dos países no sistema interestatal e de modo a incluir, além da perspectiva das potências globais, a realidade dos países mais fracos em termos econômicos, de segurança e poder na Teoria, o RP nega a premissa do Estado como um ator unitário no Sistema Internacional, concebida nos primórdios do Realismo dentro das Relações Internacionais por Hans Morgenthau e, posteriormente, reificada por autores neorrealistas como Kenneth Waltz (Escudé, 1997). Escudé considera as dinâmicas domésticas dos Estados como um fator fundamental para sua análise, já que, conforme Schenoni e Escude (2016, p. 02, tradução livre),

(...) cada país tem uma certa configuração estado-sociedade dependente de seu regime político, sua estrutura social, sua cultura política e assim por diante. Condição por essas variáveis intervenientes, a política externa pode, alternativamente, servir aos melhores interesses dos cidadãos, de uma determinada elite ou de um único estadista<sup>7</sup>.

Entretanto, no que diz respeito à melhor condução da política externa por parte de um país periférico<sup>8</sup>, o sociólogo argentino enfatiza que a melhor abordagem é aquela que atende aos interesses dos cidadãos.

Esse é outro ponto importante de sua teoria, que será explicado a seguir.

### **2.3. A Política Externa de um País Periférico**

A recomendação normativa do implemento de uma política externa centrada no bem-estar dos cidadãos caracteriza um dos pilares centrais da Teoria do Realismo Periférico. Escudé propõe que a formulação da política externa dos países periféricos tenha como prioridade o bem-estar dos cidadãos e que seus formuladores a considerem na execução das manobras interestatais. Logo, o RP se caracteriza como uma teoria cidadão-cêntrica (Escudé, 1997, 2014, 2015, 2016), de tal modo que a Teoria rejeita, ainda, o conceito realista clássico de Morgenthau (1973) da busca pelo poder como representação primordial da definição do interesse nacional (Escudé, 1997).

De acordo com Hans Morgenthau, “A política internacional, como toda política, é uma luta pelo poder. Quaisquer que sejam os objetivos finais da política internacional, o

---

<sup>7</sup> “[...] each country has a certain state-society configuration dependent on its political regime, its social structure, its political culture, and so forth. conditioned by these intervening variables, foreign policy can alternatively serve the best interests of the citizenry, of a certain elite or of a single statesman (Schenoni; Escudé, 2016).

<sup>8</sup> O conceito de país periférico, para Carlos Escudé (1997, p. 18), abrange todos os países do Terceiro Mundo – assim, todos os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

poder é sempre o objetivo imediato” (Morgenthau, 1973, p. 27, tradução livre). Para Escudé, ao caracterizar o conceito de política internacional sobretudo em termos da busca pelo poder político, Morgenthau não apenas subestima o vínculo entre o fator econômico e o poder político, bem como exclui a política de cooperação entre os Estados. Tal acepção é nociva para um realismo que se origina na periferia, uma vez que é passível de conduzir a explicações insatisfatórias, assim como a percepções e conclusões normativas equivocadas (Escudé, 1997).

Dessa forma, a concepção do interesse nacional a ser perseguido na política internacional para os países periféricos deve ser definida em termos de desenvolvimento econômico, e este deve estar centrado no bem-estar social dos cidadãos (Schenoni; Escudé, 2016). Afinal, especialmente para esses países, não é viável o desenvolvimento de capacidade militar, relevância externa e autossuficiência no SI sem possuir, primeiramente, uma economia forte e estável. Desse modo, os Estados periféricos devem considerar os custos dos enfrentamentos interestatais que possam reverberar em seus cidadãos e em seu desenvolvimento econômico e político (Schenoni; Escudé, 2016).

O RP preconiza que os Estados periféricos, enquanto conscientes do seu *status* em relação a outros Estados, devem evitar confrontações improdutivas com grandes potências que possam vir a repercutir em suas populações, mesmo que estas não tenham custos imediatos, assim como devem analisar as vantagens de *bandwagoning*<sup>9</sup> com outro poder dominante, ou com uma coalizão de grandes potências (Tickner, 2003, p. 333).

#### **2.4. A Autonomia de um País Periférico**

O conceito de Autonomia na condução da política externa é tradicionalmente uma definição que remete à uma noção de emancipação de interesses e prioridades alheias no processo de tomada de decisões por parte de chefes de Estado. Para os países periféricos – e sobretudo os pertencentes à América Latina, que compartilham um passado de colonização e exploração hegemônica –, possuir autonomia muitas vezes diz respeito à capacidade de conduzir políticas pertinentes aos seus próprios interesses nacionais, desimpedidos da influência de potências prevalentes e historicamente agressoras a esses Estados.

---

<sup>9</sup> Conceito das Relações Internacionais introduzido por Kenneth Waltz (2010) que diz respeito à ação por parte de um país em particular de aquiescer perante a influência de um Estado em ascensão, mais influente e/ou forte, e aliar-se a este ao invés de desafiá-lo. Para mais acerca do conceito de *Bandwagoning* ver Waltz (2010) e Schweller (1994).

Teóricos fundamentais para o desenvolvimento do pensamento latino-americano, como o brasileiro Hélio Jaguaribe (1979) e o argentino Juan Carlos Puig (1984) são exemplos basilares do vasto debate latino-americano acerca do que envolve o conceito de Autonomia de um país da periferia. Ambos os autores lograram contrastar o entendimento da Autonomia de um país externo ao Centro de poder mundial com a dependência em relação a potências hegemônicas (Muñoz, 2016).

Jaguaribe conceituou a Autonomia como o nível terciário de estratificação de um país no Sistema Internacional – abaixo da primazia geral e da primazia regional (Jaguaribe, 1979). Para o autor, a condição de Autonomia diz respeito à capacidade de impor penalidades severas a um possível agressor, apesar de não garantir a inviolabilidade de seu território. Além disso, os detentores dessa condição dispõem de uma ampla margem de autodeterminação em assuntos internos e capacidade considerável de ação internacional independente (Jaguaribe, 1979).

Puig, por sua vez, definiu a autonomia como a capacidade de uma nação para optar, decidir e trabalhar por si mesma, tendo em conta que se deve partir de uma compreensão adequada da estrutura e do funcionamento do sistema internacional (Puig, 1984 *apud* Granato, 2014). O autor argentino propôs ainda um processo constituído por quatro etapas para a autonomização de países periféricos, a fim de romper as relações de dependência em relação às potências dominantes (Muñoz, 2016).

Para além dos teóricos, é comumente aceito também por formuladores e dirigentes de política externa situados na Periferia mundial que o exercício da Autonomia é um dos elementos fundamentais e necessários para que se obtenha desenvolvimento social, econômico e militar, chegando a ser confundido até com ações prioritárias para o desenvolvimento nacional (Escudé, 2014), mesmo que isto venha a resultar em confrontos diretos com potências mais proeminentes, das quais o país periférico em questão poderia se beneficiar em termos de relações comerciais e econômicas.

Segundo Escudé (2014, 2015), contudo, o conceito de autonomia é frequentemente mal interpretado no contexto da periferia, por ser, muitas vezes, assimilado como a competência do Estado de deter margem de liberdade de ação no Sistema Internacional frente a outros Estados. Para o autor, essa má interpretação latente se dá em vista do entendimento por parte desses Estados de que uma política externa essencialmente autônoma está obrigatoriamente associada à uma independência irrestrita no Sistema Internacional, o que muitas vezes consiste na constante divergência em relação às potências hegemônicas.

Em sua teoria, o argentino argumenta que a autonomia dos países da periferia não deve ser entendida como liberdade de escolha ou ação em relação a outros Estados, mas sim em termos dos custos associados ao exercício dessa autonomia (Escudé, 2014). Para Escudé, a Autonomia é um elemento presente para todo e qualquer país do Sistema Internacional; a maneira escolhida para usufruir de tal recurso é o que define a política externa de um Estado.

Dessa forma, a autonomia de um país periférico pode ser utilizada das duas seguintes formas: a) de modo a gerar mais desenvolvimento ou poder, o que o RP denomina como “investimento de autonomia”; ou b) simplesmente de forma a ser exibida ou gasta, o que é definido na teoria do RP como “consumo de autonomia”. Para Escudé (2014, p. 52) Estados periféricos devem empregar com discernimento sua autonomia, evitando “gastá-la” em confrontos improdutivos, sobretudo quando envolvem potências hegemônicas das quais esses países poderiam se beneficiar ao produzir alinhamento.

Nesse sentido, segundo o RP, os chefes de Estado desses países, ao escolherem o *bandwagoning* com países mais poderosos ao invés de mera confrontação com estes, estão na verdade aderindo a uma política externa cidadão-cêntrica (Escudé, 2014, 2015). É de suma importância ressaltar, todavia, que o RP recomenda o alinhamento com outros países somente quando as vantagens advindas desse arranjo se apresentarem como mais benéficas do que o não-alinhamento. É do interesse de um país periférico localizado na esfera de influência de um país hegemônico, hoje representado em países como a China e os Estados Unidos, manter boas relações com essas potências, desde que isso não implique no sacrifício de seus próprios interesses materiais, que são primordiais (Escudé 1992, p. 44-45, *apud* Escudé, 2014).

Isso se deve ao caráter normativo e centrado no bem-estar dos cidadãos da teoria do Realismo Periférico, que estabelece o desenvolvimento econômico como prioridade fundamental para qualquer Estado do Terceiro Mundo (Escudé, 2014). O cálculo inteligente e seguro de como esses países devem utilizar sua autonomia para conduzir sua política externa caracteriza, portanto, um elemento imprescindível do interesse nacional.

Nesse contexto, embora a teoria de Escudé configure uma tentativa de conceber uma teoria das Relações Internacionais a partir das margens do sistema interestatal e distantemente dos países que concentram o poder dentro deste, os conceitos teóricos e normativos desenvolvidos com relação à ação dos Estados periféricos e sua margem de manobra frente aos outros Estados demonstram-se em conformidade com os interesses dos países do Centro (Simonoff, 2003).

Para o autor do RP, o exercício pleno da autonomia por parte de um país periférico, interpretada erroneamente como a liberdade de ação no Sistema Internacional, pode vir a implicar em uma política externa custosa à população.

Escudé postula a existência de uma lei universal, válida não só para aqueles que são periféricos, mas para todos os países do Sistema Internacional, que indica que a liberdade ilimitada de conduta de um Estado frente aos outros Estados implica necessariamente em tirania doméstica absoluta, o que o autor conceitua como a “Equação de Equilíbrio Metapolítico” (Escudé, 2012, p. 533), já que, para exercer tal grau de “autonomia”, é necessário também sacrificar o bem-estar da população em vista das consequências decorrentes desse exercício.

A Equação se ressignifica se o país em questão enxergá-la do Centro ou da Periferia. Para os países do Centro, a equação significa que “[...] dado um mesmo nível de recursos, o país mais autocrático será o que terá a maior capacidade de manobra [...]” (Escudé, 2012, p. 535)<sup>10</sup>. Para os países da Periferia, por outro lado, a Equação indica que quanto mais pobre for o Estado, menor será a sua liberdade de ação no plano internacional, a não ser que exerça níveis crescentes de autoritarismo sobre sua população. A vigência desta lógica implica, portanto, na estratificação dos Estados em uma ordem hierárquica (Escudé, 2012, p. 533).

Evidentemente, os países da Periferia dispõem de uma liberdade de ação limitada em relação aos países que constituem o Centro do poder no Sistema Internacional. Para aqueles que são periféricos, os custos de confronto no âmbito global se reconfigura e se amplia de modo inversamente proporcional ao seu poderio econômico – isto é, quanto mais pobre o país, mais graves são as consequências da legitimação de políticas externas custosas que não são inspiradas por uma racionalidade centrada no bem-estar da população (Escudé, 1997, p. 77). Essa estrutura se torna cada vez mais crítica quando analisada do ponto de vista da Periferia, o mesmo não ocorrendo quando percebida a partir do Centro de poder mundial – e tal fenômeno se dá, sobretudo, devido à natureza desigual do Sistema Internacional.

## **2.5. A Estrutura Protohierárquica do Sistema Interestatal**

Na teoria do Realismo Periférico, o sistema interestatal não é anárquico como sugere grande parte da literatura realista *mainstream*<sup>11</sup> das Relações Internacionais. As vantagens,

---

<sup>10</sup> Tradução livre e adaptação do trecho: “[...] dado un mismo nivel de recursos, el país más autocrático será el que tenga mayor capacidad de maniobra externa.”

<sup>11</sup> Em tradução livre para o português, “corrente principal ou dominante”. Portanto, as principais correntes teóricas do Realismo nas Relações Internacionais.



direitos e liberdade de manobra que alguns Estados gozam no plano internacional em detrimento de outros revelam que existe uma ordem hierárquica bem definida entre a maioria destes. Tal diferenciação se dá em consequência da desigualdade latente entre os Estados, consolidada juridicamente a partir da aprovação da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945 (Escudé, 1997, p. 08)<sup>12</sup>. Os países que fazem parte do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU), e possuem direito ao veto, incontestavelmente possuem maior poder de decisão no âmbito da Organização e, conseqüentemente, no mundo, tendo em vista a relevância global da entidade e sua importância normativa entre os Estados.

Por conseguinte, dada tal desigualdade, Escudé identifica que, na estrutura interestatal, interagem três categorias distintas de Estados, identificados a partir da constatação de quais países possuem a capacidade de estabelecer as regras escritas e não escritas no âmbito internacional: (1) *rule-makers* - aqueles que determinam as regras; (2) *rule-takers* - os que necessariamente as cumprem; e (3) *rebels* - aqueles que se rebelam contra essa lógica (Escudé, 1997, 2012, 2015; Schenoni; Escudé, 2016).

Os Estados que estipulam as regras são representados pelos países que possuem assento permanente no CS-ONU<sup>13</sup> e dispõem do poder de veto – possuidores também de armas nucleares legalizadas a partir do TNP –, assim como aqueles que cumprem os requisitos para serem reconhecidos como superpotências econômicas (Alvaréz, 2022, p. 125), que, de acordo com Escudé, estão representados na Alemanha, em razão de seu potencial econômico como principal país financiador da União Europeia (Escudé, 2015). Tal configuração decorre uma vez que a estes países lhes é concedido poder suficiente para legislar sobre os outros e determinar as leis escritas e não escritas do Sistema Internacional, seja por conta de seu poderio econômico ou devido à desigualdade jurídica entre os Estados.

Os que seguem as regras, por sua vez, dizem respeito aos outros Estados de fora do conjunto dos CS-ONU + 1<sup>14</sup>. Estes, como não dispõem do poderio para se projetar como potências econômicas e se encontram às margens dos assentos permanentes do CS-ONU, não usufruem, portanto, do poder, relevância e capacidade econômica necessária para fazer as regras no sistema interestatal, sendo relegados à incumbência de seguir as disposições definidas pelos *rule-makers*. Por fim, coexistem com os Estados que fazem as regras e com aqueles que as seguem, os países que se rebelam contra essa estrutura e se recusam a jogar o jogo internacional nas linhas definidas pelos grandes centros de poder mundial – como, por

---

<sup>12</sup> Acordo basilar que constituiu a Organização das Nações Unidas, assinado em 1945.

<sup>13</sup> China, Reino Unido, França, Rússia e Estados Unidos.

<sup>14</sup> Os Países que fazem parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Alemanha.

exemplo, Irã e Coreia do Norte. Juntamente com os *rule-takers*, esses países compõem os “Estados Periféricos” (Schenoni; Escudé, 2016). Tal ordenamento é denominado por Escudé como a Estrutura Protohierárquica do Sistema Interestatal.

Nesse sentido, Escudé afirma em seu artigo intitulado *Argentina's Grand Strategy in Times of Hegemonic Transition: China, Peripheral Realism and Military Imports* (2015) que a anarquia interestatal, defendida pela grande maioria dos teóricos realistas das Relações Internacionais, rege somente um conjunto limitado de Estados que dispõem de uma maior liberdade de manobra no plano internacional do que a maioria – os *rule makers* –, e que todos os Estados remanescentes, representados pelos *rule takers* e *rebels*, organizam-se de modo hierárquico no sistema interestatal.

Ainda acerca de tal estrutura, Escudé (2015) esclarece que é possível refinar as categorias definidas de países. De acordo com o autor, uma outra distinção é possível de ser feita, por exemplo, dentro da categoria dos *rule-takers*, entre: a) aqueles capazes de garantir sua própria segurança frente a outros vizinhos *rule-takers* periféricos; e b) aqueles que não são capazes do mesmo, sobrevivendo somente graças ao consenso interestatal (Escudé, 2015).

É possível identificar que, apesar de utilizar uma distinção bem definida acerca da estratificação hierárquica entre os Estados, no RP tal configuração não é estática, como ocorre no Realismo. Ou seja, a mobilidade estatal dentro de tal hierarquia existe e é viável (Schenoni; Escudé, 2016). O melhor exemplo de possibilidade de deslocamento é o da Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial que, após sair derrotada e ser convertida em um país periférico, defendeu seus interesses comerciais e buscou o desenvolvimento econômico com tamanho afinco que hoje, em vista de sua primazia financeira, tornou-se um *rule-maker* (Escudé, 2012). Para o Realismo Periférico, o desenvolvimento econômico pode ser considerado, desse modo, a única forma de evasão da periferia (Escudé, 2014).

Nesse contexto, Escudé (2014) evidencia que, entre os países da periferia, o Brasil é um exemplo oportuno da aplicação adequada dos principais princípios do RP na formulação de sua política externa em dois momentos específicos: quando foi liderado diplomaticamente pelo Barão do Rio Branco e utilizou de sua autonomia para estabelecer uma relação conveniente para o país com os Estados Unidos; e quando o país se alinhou novamente com a potência norte-americana durante as duas Guerras Mundiais – o que gerou benefícios tangíveis e duradouros para o Brasil.

## **2.6. Considerações parciais**

O presente capítulo teve como objetivo apresentar as bases da Teoria do Realismo Periférico de Carlos Escudé. Foram explorados os principais argumentos do teórico argentino acerca de como um país periférico deve conduzir sua política externa.

Entre suas atribuições, a teoria do Realismo Periférico fornece a perspectiva de uma Teoria de Relações Internacionais orientada para os países que não constituem o centro de poder mundial. Caracterizado por um viés altamente normativo, o RP recomenda a adoção de uma política externa centralizada no bem-estar dos cidadãos, o que implica a utilização da autonomia do país no SI tendo em vista os custos que esta pode causar às populações. Escudé evidencia a desigualdade vigente no Sistema Internacional, simbolizada pelo Conselho de Segurança da ONU e o principal país financiador da Europa, a Alemanha, e estratifica os Estados em três categorias de países, a depender de suas capacidades em determinar as regras escritas e não-escritas do Sistema Interestatal.

Uma vez estabelecidos e fundamentados os princípios basilares da Teoria do Realismo Periférico, a próxima etapa do trabalho será a apresentação dos principais elementos do período da Política Externa Brasileira (2003-2010) recortado para a análise. O capítulo seguinte examina os aspectos gerais da diplomacia conduzida por Lula da Silva e seus principais eixos, destacando as especificidades da estratégia de inserção internacional implementada. Essencialmente, enfoca-se no caráter desenvolvimentista e na diligência em projetar o Brasil como *global player* no Sistema Internacional.

### **3. A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA (2003-2010)**

#### **3.1. Considerações Iniciais**

A presente seção tem por objetivo apresentar os principais eixos da política externa de Lula, bem como destacar as iniciativas que atrelam a política externa ao desenvolvimento econômico do Brasil e à, cuidadosamente elaborada, projeção do país como um *global player* de relevância no Sistema Internacional.

Para isso, o capítulo encontra-se dividido em três subtópicos: o primeiro trata dos alicerces da política externa executada no período em questão; o segundo evidencia iniciativas da diplomacia brasileira que se relacionam com a consecução de um maior desenvolvimento econômico e social do país; e finalmente, a última seção, que apresenta a diligência por uma posição de maior destaque para o Brasil no mundo, principalmente através da estratégia de preferência por coalizões com outros países e o caráter denunciatório e crítico das hegemonias latentes do Sistema Internacional.

### 3.2. Os Fundamentos da Política Externa Brasileira de 2003 a 2010

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil significou mudanças expressivas na orientação da Política Externa Brasileira, além das continuidades mantidas de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>15</sup>. Assim como na administração Cardoso, Lula assumiu o protagonismo da Política Externa Brasileira, mas ampliando-se de tal forma que durante o período (2003-2010) a Política Externa se tornou espelho da imagem pessoal do presidente – fato descrito por Rubens Ricupero (2010) como uma *diplomacia carismática e intransferível*.

Nesse sentido, Lula deu seguimento à Diplomacia Presidencial, orientação das relações exteriores que ganhou destaque sob a administração FHC, caracterizada por Danese (2017, p. 67) como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente”. A natureza pessoal da diplomacia<sup>16</sup> de Lula da Silva é prontamente demonstrada pelo número sem precedentes de visitas presidenciais ao exterior registrado em sua administração. Ao final de seu segundo mandato, em 2010, o presidente havia visitado um total de 84 países (Damé, 2010).

O volume elevado de viagens a países estrangeiros e a variedade de países visitados não se deu por acaso. Para além da persistência do caráter pessoal atribuído à Política Externa, é possível citar outros elementos-chave de sucessão na diplomacia Lula com respeito à administração anterior.

De acordo com Celso Lafer (Kuntz, 2004, p. 5),

A diplomacia do governo Lula [...] contém elementos de continuidade [em relação a FHC], como a prioridade ao MERCOSUL, a valorização do sistema multilateral e a busca de maior intercâmbio com parceiros não tradicionais, como a Índia, a China e a África do Sul.

A diplomacia conduzida por Lula ficou reconhecida pela retomada estratégica da multilateralização de parcerias e de atores como forma de projeção e inserção internacional, onde o Itamaraty<sup>17</sup> buscou aumentar a densidade de relações em espaços poucos ocupados pela diplomacia brasileira na década de 1990 (Silva, 2015), com destaque para a aproximação com países sul-americanos, árabes, africanos, bem como também China, Rússia e Índia. A orientação da Política Externa se distinguiu por seu caráter altamente nacionalista, onde

<sup>15</sup> Presidente do Brasil no período de 1995 à 2002.

<sup>16</sup> Resguardadas suas devidas particularidades e dissemelhanças, para fins de simplificação, utilizo no presente trabalho os termos ‘Diplomacia’ e ‘Política Externa’ como sinônimos.

<sup>17</sup> Palácio do Itamaraty, instituição que simboliza e sedia o corpo diplomático do Brasil em solo nacional.

logrou-se aproveitar oportunidades de acumular prestígio nacional mediante o reconhecimento externo do Brasil e de sua aspiração de igualdade com potências de maior poderio no Sistema Internacional (Ricupero, 2010).

Dessa forma, a Política Externa de Lula foi elaborada em torno de quatro eixos principais:

a) A tentativa de se criar uma zona de influência brasileira na América do Sul, com exclusão dos Estados Unidos (Ricupero, 2010), sobretudo por meio da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)<sup>18</sup> e do relançamento do MERCOSUL<sup>19</sup> (Oliveira, 2017);

b) a ênfase nas relações comerciais com países do Sul Global, especialmente com a China e com países da América do Sul;

c) a diplomacia ativa no cenário internacional, com destaque para a negociações multilaterais, principalmente no âmbito a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Rinaldi, 2015; Oliveira, 2017) e, por último;

d) a contestação à hegemonia estabelecida no sistema internacional, representada pelos Estados Unidos e os demais membros permanentes do CS-ONU (Ricupero, 2010).

#### **Quadro 2 - Os eixos da Política Externa de Lula (2003-2010)**

	<b>Eixos</b>
a)	A criação de uma zona de influência brasileira na América do Sul com exclusão dos Estados Unidos.
b)	A ênfase nas relações comerciais com países do Sul Global
c)	A Diplomacia ativa no Sistema Internacional
d)	A Contestação à Hegemonia

Fonte: Elaboração própria, baseada em Oliveira (2017); Ricupero (2010); Rinaldi (2015).

A nova matriz de política externa inaugurada por Lula da Silva foi caracterizada pela vasta ampliação das relações bilaterais brasileiras, assim como a decorrente expansão do corpo diplomático do país. Segundo Amorim (2010), no início do primeiro mandato de Lula,

<sup>18</sup>Que veio a se tornar UNASUL em 2008. O Brasil retirou-se da UNASUL em 2019, e ingres em 2023 no Terceiro Mandato de Lula (2023-2027).

<sup>19</sup> Sigla para Mercado Comum do Sul.

o Brasil possuía 150 postos diplomáticos no exterior; ao fim do segundo mandato, em 2010, esse número aumentou para 230, entre postos já abertos e em processo de abertura<sup>20</sup>.

Entre suas principais atribuições, a parceria Lula-Amorim representou o resgate de elementos-chave da Política Externa Independente (PEI), característica da condução diplomática dos Governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) (Rinaldi, 2015). Nomeadamente, foram resgatados elementos como a busca pela condução de uma Política Externa ativa e livre de constrangimentos ideológicos; a interpretação da diplomacia como ferramenta para o desenvolvimento do país e a superação da pobreza; a defesa da firmação de alianças universais, sobretudo com o Sul Global<sup>21</sup>, para o fortalecimento das relações comerciais brasileiras; e o endosso da Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>22</sup>.

A orientação da diplomacia se destacou pelo esforço por uma diversificação dos parceiros estratégicos do Brasil, com enfoque tático na região da América do Sul (AS) e no fortalecimento de relações bilaterais com atores pouco tradicionais<sup>23</sup> da política externa brasileira. Notadamente, a administração Lula destacou-se como o governo brasileiro, após a Guerra Fria, em que a alternativa das coalizões com países do Sul Global se mostrou mais presente (Ferreira, 2009).

A ênfase no regionalismo e a formação de coalizões regionais foram elementos-chave na diplomacia brasileira durante o período, visando conceber uma nova forma de inserção internacional. Essa abordagem foi central nos Planos de Governo de Lula de 2003 e 2007, e esteve presente em seus discursos perante órgãos internacionais, com o objetivo declarado de reduzir as desigualdades existentes no sistema internacional. A Política Externa sob administração de Lula e Amorim logrou estabelecer parcerias e alianças com base nos interesses nacionais do Brasil, evitando a submissão a interesses de potências estrangeiras ou blocos políticos, priorizando sobretudo o desenvolvimento econômico e social do país (Gonçalves, 2014; Ricupero, 2010).

---

<sup>20</sup> Segundo levantamento da Associação de Diplomatas Brasileiros (ADB), em janeiro de 2024 o Brasil possuía 233 postos no exterior, entre embaixadas, missões, escritórios e consulados (Assis, 2024).

<sup>21</sup> De acordo com Dados e Connell (2012), o termo Sul Global se refere amplamente ao conjunto de regiões do globo formado pela América Latina, Ásia, África e Oceania (exceto Austrália e Nova Zelândia), e denota regiões fora da Europa e da América do Norte, em sua maioria de baixa renda e frequentemente marginalizadas política ou culturalmente. Para mais acerca do termo “Sul Global”, ver Dados e Connell (2012); e Hollington *et al.* (2015).

<sup>22</sup> De acordo com Lechini (2009), a Cooperação Sul-Sul pode também ser entendida como o relacionamento entre países periféricos que se referem, de modo geral e com o fim último, a uma cooperação política que aponta para reforçar as relações bilaterais e as colisões nos foros multilaterais para obter um maior poder de negociação conjunto em defesa de seus interesses. Para mais acerca da Cooperação Sul-Sul, ver Caixeta (2015).

<sup>23</sup> No sentido de não haver existido até então um histórico de relações consistentes entre as partes. Pode-se citar como exemplo o fortalecimento das relações comerciais e diplomáticas com a Guiné-Bissau através da Cooperação Sul-Sul nas áreas técnica, de saúde e de desenvolvimento agrícola (Santos, 2017).

Os tópicos a seguir relacionam-se com os quatro eixos principais da Política Externa de Lula apresentados anteriormente. O eixo a), que trata da tentativa de se criar uma zona de influência brasileira na América do Sul, com exclusão dos Estados Unidos, será explorado nos subtópicos 3.2.1: “A prioridade às Relações Sul-Sul”; e 3.3.1: “Coalizões ao Sul”. O eixo b), que diz respeito à ênfase nas relações comerciais com países do Sul Global, será abordado nas subseções 3.2.1: “A prioridade às Relações Sul-Sul”; e 3.2.2: “A Promoção do Comércio Exterior”. O eixo c), que destaca a diplomacia ativa no cenário internacional com destaque para as negociações em fóruns multilaterais, será analisado nos subtópicos 3.2.2 “A Promoção do Comércio Exterior” e 3.3.1: “Coalizões ao Sul”. Por fim, o eixo d) será investigado no subtópico 3.3.2: “A Contestação da Hegemonia”.

Nesse sentido, a seção a seguir consiste em apresentar as características desenvolvimentistas atribuídas por Lula à Política Externa Brasileira.

### **3.3. Uma Política Externa para o Desenvolvimento**

No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional (Discurso Inaugural do Presidente da República, 2003, p. 9)<sup>24</sup>.

O alcance de um maior desenvolvimento econômico e social do Brasil foi nomeadamente um dos maiores objetivos da campanha de Lula da Silva para chegar à Presidência do país. Uma vez eleito, tornou-se um dos principais eixos de sua administração, tanto no plano doméstico como no âmbito externo, constantemente presente em discursos oficiais do Presidente.

Nesse contexto, a política externa foi uma das ferramentas elementares designada por Lula para a diligência do desenvolvimento nacional, assim como descrito no Plano de Governo referente ao seu primeiro mandato (2003-2006).

A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo (Programa de Governo Lula 2002, p. 06).

Com o objetivo de projetar os interesses nacionais do Brasil através das relações internacionais do país, Lula enfatizou o nacionalismo (Ricupero, 2010), priorizando os

---

<sup>24</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. MRE. Secretaria de Imprensa e Divulgação: Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em: 4 set. 2024.

objetivos desenvolvimentistas para o país na condução de sua política externa. De acordo com Gonçalves (2014), “o pensamento nacionalista na política externa [...] entende que o sentido da inserção brasileira no sistema mundial de poder é a luta pelo desenvolvimento”. Para um país como o Brasil, de médio porte e de poder limitado no SI, o grande desafio da Política Externa é, portanto, romper com as limitações impostas pelas potências que forjaram a ordem internacional a partir de seus próprios interesses (Gonçalves, 2014).

Em razão do seu caráter “neodesenvolvimentista” (Boito; Berringer, 2013), a política externa dos dois governos Lula caracterizou, também, um importante instrumento para o fortalecimento da burguesia interna do país, que se uniu em prol de interesses comuns no âmbito externo (Boito; Berringer, 2013) e, por consequência, moldou a inserção internacional do Brasil no período à medida em que se expandiu a participação da população civil na Política Externa.

Para Cervo (2010, p. 8),

Aqui reside o salto de qualidade do modelo brasileiro de integração no cenário internacional [...]: o papel intermediário do Estado e a ação externa em nome dos segmentos sociais, incorporando o interesse nacional, que engloba os objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados.

Assim, as principais ferramentas utilizadas por Lula para a consecução do desenvolvimento nacional seriam a integração regional e as negociações comerciais com outros blocos e países, assim como a busca de investimentos produtivos para a economia nacional (Silva, 2010).

Os tópicos a seguir examinam detalhadamente estes que constituem para este trabalho os principais eixos da política externa de Lula da Silva direcionada ao desenvolvimento. Nomeadamente, a ênfase atribuída ao fortalecimento e expansão das relações diplomáticas e comerciais com os países do Sul Global; e as iniciativas empreendidas em prol da promoção do comércio exterior e da abertura de mercados internacionais para os produtos brasileiros.

### *3.3.1 A Prioridade às Relações Sul-Sul*

As Relações Diplomáticas Sul-Sul exerceram papel central na estruturação da Política Externa de Lula durante seus dois primeiros mandatos. A visita inaugural do Presidente ao exterior para a Argentina, ainda no início de seu primeiro governo (Miyamoto, 2011), foi simbólica em sinalizar a relevância que o vizinho Sul-americano e que os países da Região e do Sul Global teriam na Política Externa Brasileira a partir de 2003, assim como enunciado no Plano do Governo Lula referente ao seu primeiro mandato (2002, p. 6):



A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul.

A ascensão de Lula à Presidência marcou a difusão da escola de pensamento autonomista no Itamaraty, distinta pela interpretação da integração regional como meio de acesso a mercados estrangeiros, de fortalecimento do poder de barganha do país em negociações internacionais e de projeção da indústria brasileira na América do Sul (Saraiva, 2010). Nessa perspectiva, o Itamaraty, paralelamente às iniciativas desenvolvimentistas do Presidente, voltou-se para a promoção do aprofundamento da integração regional entre os países do Sul Global, sobretudo de seu entorno geográfico, através da Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>25</sup> e no âmbito de organizações multilaterais como o MERCOSUL e, posteriormente, a UNASUL (Silva, 2010).

A preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade. Nosso projeto nacional não é xenófobo e, sim, universalista. Queremos aprofundar nossas relações com os países da América do Sul, desenvolvendo com eles uma integração econômica, comercial, social e política (Discurso de Lula em Davos, 2003)<sup>26</sup>.

A Política Externa de Lula da Silva destacou-se pelo esforço em intensificar as relações diplomáticas brasileiras com os países do Sul, em razão das semelhanças de interesses e desafios enfrentados por grandes nações do Sul Global como China, Índia, África do Sul e Rússia (Pecequillo, 2008). O fortalecimento dessas parcerias se deu sobretudo através da Cooperação Técnica Internacional direcionada à superação da pobreza e à promoção do desenvolvimento (Silva, 2012). De acordo com Lengyel e Malacalza (2011, p. 8), o conceito Cooperação Sul-Sul consiste em

Toda ação cooperativa promovida por governos de países do Sul ou instituições multilaterais/regionais envolvendo esses governos, que envolvam a transferência de recursos financeiros (reembolsáveis e não reembolsáveis) e/ou habilidades genuínas para um país parceiro, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social.

Instrumentalizado na Política Externa de Lula com o propósito de enfrentar os problemas de crescimento e desenvolvimento do país (Lima, 2005), através da CSS, o Brasil firmou acordos de Cooperação Técnica com países do Sul em todos os continentes, por meio de mecanismos multilaterais e tratados estabelecidos em termos individuais (Silva; Andriotti, 2012).

---

<sup>25</sup> Termo utilizado no presente trabalho como sinônimo para Cooperação Técnica Internacional entre Países do Sul Global.

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/978/o-discurso-de-lula-em-davos>>.

No continente asiático, destacaram-se as iniciativas de cooperação bilateral tecnológica e científica com a China, que abrangeu áreas como ciência espacial, combustíveis e energia, visando compartilhar tecnologias e o desenvolvimento entre os dois países (Silva; Andriotti, 2012). Além da cooperação técnico-científica, a relação entre China e Brasil se desenvolveu, principalmente, no campo comercial, intensificando o comércio exterior entre os países, o que resultou na China como principal parceiro comercial do Brasil, em 2009 (Gazeta do Povo, 2010). A Índia, por sua vez, destacou-se também como um importante parceiro estratégico do Brasil na Ásia, já que este também integra o Fórum de diálogo IBAS<sup>27</sup>, e efetivou iniciativas de cooperação com o Brasil nas áreas científico-tecnológica, de defesa, relacionados à superação da fome e do analfabetismo (Silva, 2012).

Durante os Governos Lula, O Brasil desenvolveu também projetos de cooperação expressivos com o Oriente Médio, nas áreas de promoção da paz, cooperação agrícola e energética, sobretudo a partir da constituição da Cúpula América do Sul – Países Árabes, com o intuito de aproximar as regiões e estimular o desenvolvimento econômico e científico-tecnológico comum entre os países (Ministério do Meio Ambiente, 2010).

A diplomacia brasileira concedeu prioridade às iniciativas de CSS com os países do Continente Africano, de modo a reaproximar o Brasil da região, e desenvolveu projetos de cooperação bilateral com países africanos e instituições da região no âmbito do MERCOSUL, nas áreas ambiental, esportiva, de defesa, economia, comércio, ciência e tecnologia, educação, segurança alimentar, entre outras (Itamaraty, 2010b *apud* Silva; Andriotti, 2012). A atenção direcionada ao continente é ilustrada pelo quantitativo de 12 visitas da comitiva presidencial a um total de 23 países somente no segundo mandato Lula (Amorim, 2010).

No que diz respeito à América do Sul, a ascensão de Lula à presidência significou a definição da região como prioritária à diplomacia brasileira, aproveitando-se do vácuo relativo de poder propiciado pelo redirecionamento da atenção dos Estados Unidos para outras áreas prioritárias de sua segurança, no início do século XXI<sup>28</sup>, para ampliar a posição de liderança do Brasil na região.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração (Discurso Inaugural do Presidente da República, 2003, p. 18).

---

<sup>27</sup> Sigla para Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul.

<sup>28</sup> Em virtude do Atentado do 11 de Setembro e da consequente Guerra ao Terror.

Dessa forma, Lula empenhou o corpo diplomático brasileiro ao relançamento do MERCOSUL e ao fortalecimento de suas instituições de modo a estabelecer o organismo como um modelo de integração, o que contribuiu para com que o Brasil passasse a ser caracterizado por dois elementos centrais: o multilateralismo recíproco e a internacionalização econômica (Desiderá, 2014). O MERCOSUL consistiu, desse modo, em um importante instrumento para a busca brasileira pela posição de liderança regional na América do Sul.

A política de regionalização, que terá na reconstrução do MERCOSUL elemento decisivo, é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional. (Programa de Governo Lula 2002)

Para além do robustecimento institucional do MERCOSUL, sob a administração Lula-Amorim buscou-se também o resgate da IIRSA, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, criada no ano 2000, ainda no Governo FHC, e em parceria com o Banco Internacional do Desenvolvimento (BID), que tinha por objetivo desenvolver obras de infraestrutura para conectar as principais regiões econômicas da América do Sul, com o propósito final de reduzir custos de transporte e aumentar as exportações (Honório, 2017).

A iniciativa de enfoque no IIRSA, no governo Lula, representou a dimensão da importância ali direcionada pela Política Externa Brasileira ao fortalecimento do fluxo de bens e pessoas na América do Sul, bem como, evidentemente, o esforço pela melhoria das relações comerciais entre o Brasil e os países da região e do mundo.

### *3.3.2 A Promoção do Comércio Exterior*

O Brasil buscará estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo. Uma relação equilibrada com os países que integram o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a União Europeia e o bloco asiático em torno do Japão permitirá contornar constrangimentos internacionais, diminuir a vulnerabilidade externa e criar condições mais favoráveis para a inserção ativa do País no mundo (Plano do Governo Lula, 2002).

A Política Externa Brasileira caracterizou um instrumento fundamental para o fomento do comércio exterior e para a promoção da expansão comercial do Brasil no início do século XXI. Um dos grandes objetivos da política externa do governo Lula consistiu, nomeadamente, em aumentar o poder de barganha do Brasil em relação aos Países Centrais, bem como desestimular as tendências unilateralistas dos EUA (Silva, 2015).

Através de vastas iniciativas com o objetivo de abrir mercados internacionais para produtos brasileiros, de diversificar os atores comerciais e de estabelecer novas parcerias estratégicas, Lula da Silva empenhou-se na incumbência denominada pelo Presidente de “mudar a geopolítica comercial e política do mundo” (Silva, 2013).

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), no que diz respeito ao âmbito doméstico, consolidava-se já no início do primeiro mandato de Lula o abandono do tradicional modelo de substituição de importações, havendo então certo consenso na sociedade em torno da ideia do fomento de uma economia internacionalmente competitiva e integrada, necessária para a subsistência em um Sistema Internacional cada vez mais globalizado.

A diplomacia brasileira, portanto, colocou em prática a abordagem estratégica de diversificação de parcerias sobretudo comerciais do Brasil (Lima, 2015; Vigevani; Cepaluni, 2007) com ênfase em outros países em desenvolvimento (Amorim, 2010), de modo a reduzir as assimetrias nas relações econômicas do país em relação a Estados de maior poderio no Sistema Internacional, como os Estados Unidos e os países integrantes da União Europeia.

Lula investiu ativamente na promoção do comércio exterior brasileiro, essencialmente por meio de suas visitas presidenciais (Amorim, 2010). O Itamaraty, por sua vez, foi amplamente utilizado no intuito de consolidar a vocação multilateral da política exterior brasileira, logrando não somente a diversificação de atores, como também a diversificação de mercados e dos produtos do setor exportador brasileiro (Gonçalves, 2014).

Implementou-se pelo Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com grupos empresariais privados brasileiros, um amplo programa de feiras, exposições e seminários no exterior de modo a promover os principais setores de exportação brasileira (Brasil, 2010). A partir de tais parcerias, foram realizadas missões planejadas e organizadas pelo Itamaraty em conjunto com entidades governamentais e privadas, onde sucederam-se visitas técnicas a empresas locais, rodadas de negócios, palestras e workshops (Brasil, 2010). Grande parte das missões oficiais em busca da abertura de mercados aos produtos brasileiros acompanharam Lula em visitas oficiais com o mesmo objetivo (Brasil, 2010).

Os esforços da Diplomacia Brasileira para a expansão dos saldos comerciais e do volume do comércio exterior estendeu-se também a uma conduta proativa e crítica das desigualdades de preferências por parte de Lula e do corpo diplomático brasileiro no âmbito da Organização Mundial do Comércio (Gonçalves, 2014; Vigevani; Cepaluni, 2007).

A Rodada de Doha foi iniciada no ano de 2001, e consistiu na primeira rodada de negociações comerciais multilaterais promovida no seio da OMC. Nesta, tinha-se por objetivo aperfeiçoar as regras do sistema multilateral de comércio e promover nova rodada de

compromissos de liberalização de políticas comerciais com ênfase nas necessidades e interesses dos países em desenvolvimento, sobretudo no que concerne ao comércio de produtos agrícolas e subsídios à agricultura (Brasil, 2010). O Brasil se posicionou principalmente pela redução de barreiras tarifárias no setor agrícola, sob o argumento de que isto resultaria em ganhos significativos para países em desenvolvimento através do barateamento dos produtos alimentícios e da abertura do mercado mundial para os produtores locais, gerando mais emprego e renda nestes países (Prado; Canesin, 2011).

Dados os impasses provenientes do conflito de interesses entre países em desenvolvimento e as grandes potências econômicas mundiais, o Brasil, sob o comando de Lula, destacou-se por seu ativismo crítico como liderança dos países em desenvolvimento na Rodada de Doha (Fortes, 2014).

Nesse sentido, subsequentemente à Doha e pouco antes do início da Rodada de Cancún em 2003, foi constituído o G-20 Comercial, uma coalizão de países “interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu” liderada pelo Brasil e pela Índia (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 298).

Para além das negociações no âmbito da OMC, destaca-se também a resistência brasileira ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposto pelos Estados Unidos no início do século XXI. Já em seu Plano de Governo (2002), Lula denunciava a insatisfação com os termos propostos pelo país norte-americano:

O governo brasileiro não poderá assinar o acordo da ALCA se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos.[...] A política de livre comércio, inviabilizada pelo governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm Produto Interno Bruto (PIB) muito diferentes e desníveis imensos de produtividade industrial, como ocorre hoje nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. A persistirem essas condições a ALCA não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas conseqüências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. As negociações da ALCA não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil (Plano de Governo, 2002).

Enquanto os Estados Unidos buscavam liberalizar áreas como serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, a posição brasileira estava focada no comércio agrícola e no acesso a mercados, evidenciando a incompatibilidade de interesses entre as duas nações (Vigevani; Mariano, 2004). Desse modo, o Governo Lula considerou que os termos em que a negociação estava sendo conduzida não atendiam aos interesses do Brasil. Questões importantes para o país, como subsídios agrícolas e medidas antidumping,

não foram abordadas adequadamente (Amorim, 2010). Todos estes fatores, aliados à relevância do Brasil enquanto potência regional, contribuíram para que ocorresse o enfraquecimento das negociações da ALCA.

No que diz respeito à parceria do Brasil com os Estados Unidos, a diplomacia dos Governos Lula logrou executar a manutenção de boas relações sob o critério da não-exclusividade – onde o ator continua dispondo de grande relevância para a Política Externa Brasileira, mas deixa de ser considerado como a única alternativa para atingir as metas diplomáticas e econômicas (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Entre os principais componentes da promoção do Comércio Exterior brasileiro por parte de Lula da Silva, é pertinente citar o incremento nas relações comerciais Brasil-China. O Brasil reconheceu a China em 2004 como Economia de Mercado, apesar de protestos de concorrência desleal por parte do setor varejista brasileiro (Fortes, 2014). Observou-se um aumento da participação da China nas exportações brasileiras de 4,2% para 5,8% no período entre 2002-2005, e a partir de 2005 – e após o primeiro acordo comercial Brasil-China – as exportações do Brasil para o país asiático já haviam passado a crescer menos que as importações (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Para Cervo e Bueno (2002), a política exterior do Governo Lula fixou, entre seus objetivos externos, o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, e a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras. Dessa forma, cabe destacar os projetos de infraestrutura e integração liderados pelo Brasil na região da América do Sul no âmbito da IIRSA, visando aumentar as exportações do país para os países vizinhos, bem como a internacionalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através de financiamentos de projetos de infraestrutura na região e de sua relevância em projetos de inserção internacional de empresas brasileiras no continente (Valdez, 2011)<sup>29</sup>. Constatou-se, em consequência, um aumento dos saldos comerciais brasileiros com oito dos onze países da América do Sul durante os Governos Lula (Gavião *et al*, 2019).

A promoção do comércio exterior representou um dos elementos centrais da Política Externa de Lula, desempenhando um papel estratégico na ampliação e diversificação dos mercados para as exportações brasileiras, e consolidando a presença do país em mercados emergentes e desenvolvidos. A abordagem assertiva do Presidente nos fóruns multilaterais,

---

<sup>29</sup> Para mais acerca da internacionalização do BNDES durante os Governos Lula e a integração promovida pela diplomacia brasileira na América do Sul no período, ver Valdez (2011).

principalmente na OMC e a partir da constituição do G-20, fortaleceu a posição do Brasil como um ator de grande relevância no cenário internacional.

A seção a seguir analisa mais detalhadamente a estratégia de Lula da Silva para a projeção brasileira no Sistema Internacional, e encontra-se subdividida em dois subtópicos essenciais à concretização desse objetivo: a formação de coalizões com outros países de economia, relevância e *status* parecido com o Brasil no âmbito global; e a contestação à hegemonia vigente.

### **3.4 O Brasil como *Global Player* no Sistema Internacional**

A diplomacia brasileira durante os Governos Lula buscou enfatizar cada vez mais o papel do Brasil enquanto líder regional na América do Sul e na qualidade de um importante ator no Sistema Internacional, sobretudo a partir da construção progressiva da condição de porta-voz das necessidades dos países do Sul Global que o país passou a estabelecer. De acordo com Cervo (2002), há a implementação de uma política que se baseia no paradigma do Estado Logístico, uma vez que os formuladores de política externa dos governos Lula planejavam um modelo de inserção no mundo globalizado que promovesse o equilíbrio em meio a uma globalização assimétrica.

Lima (1990) argumenta que países como o Brasil frequentemente adotam uma abordagem internacional multifacetada, de forma que possibilite tirar proveito das oportunidades oferecidas pelo Sistema Internacional, enquanto lideram esforços para remodelá-lo, visando beneficiar os países do hemisfério sul e assumir uma posição de liderança na região. Para Cervo (2004), “dentre os objetivos externos de Lula, talvez os mais relevantes consistem em sanar dependências estruturais e buscar a inserção interdependente”.

Dessa forma, o método de inserção internacional através do multilateralismo foi a principal característica da Política Externa sob o comando de Lula e Celso Amorim. Isto se deu pontualmente com o intuito de beneficiar-se do contexto internacional de emergência da possibilidade de um novo “policentrismo” no SI<sup>30</sup> (Ricupero, 2010), no sentido de uma nova viabilidade para que atores intermediários participassem de processos decisórios até então reservados apenas às grandes potências, o que só fortalecia a sua projeção como *global player* no cenário internacional.

A Diplomacia Brasileira adotou, portanto, uma postura cada vez mais assertiva e ativamente crítica no Sistema Internacional, mobilizando frentes variadas de inserção por

---

<sup>30</sup> Em razão do esgotamento da hegemonia unipolar dos Estados Unidos no início do século XX.

meio do Itamaraty, de modo a concretizar o objetivo de adquirir maior prestígio e relevância para o Brasil no Sistema Internacional.

Nos subtópicos a seguir, serão analisados dois aspectos centrais relacionados ao impulsionamento do país em direção ao *status* de *Global Player* indispensável no cenário internacional. O primeiro consiste na estratégia de preferência por coalizões com outros países do Sul Global, destacando o Brasil como articulador no fortalecimento dessas alianças multilaterais; o segundo aspecto, por sua vez, diz respeito à contestação das hegemonias vigentes no Sistema Internacional. É este segundo que dará destaque para o caráter crítico da diplomacia de Lula acerca das assimetrias que estruturam o cenário global.

### 3.4.1 Coalizões ao Sul

Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (Programa de Governo Lula 2002).

A estratégia de preferência por coalizões com países emergentes foi um dos principais componentes da estratégia de inserção internacional brasileira durante os Governos Lula. De acordo com Ramanzini (2010), a lógica da autonomia pela diversificação, desenvolvida por Vigevani e Cepaluni (2007), é estruturante da política externa do governo Lula da Silva e fundamenta-se na tentativa de moldar a agenda dos regimes internacionais através de coalizões com países em desenvolvimento, com o objetivo de aumentar o poder de barganha do Brasil frente aos países desenvolvidos.

Não obstante as diferenças entre o Brasil e outros grandes Estados periféricos, como África do Sul, China, Índia e Rússia, por compartilharem características e interesses comuns, e estarem, em sua maioria, situados em regiões distantes, seus interesses não se sobrepõem, possibilitando dessa forma a construção de projetos políticos conjuntos (Guimarães, 1999).

Nesse sentido, ocorreu durante o período o que Silva (2015) denomina como “formação dos grupos de coalizão de geometria variável”. De acordo com o autor,

[...] As novas coalizões significaram a ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto ampliada (obstrução coletiva) aos regimes desenhados pelos países mais poderosos, mas pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses. [...] A estratégia de formação de coalizões de geometria variável decorre da multidimensionalidade nas alianças, refletindo mudanças sistêmicas internacionais (Silva, 2015).

A partir da Rodada de Cancún de negociações da Organização Mundial do Comércio, em 2003, observou-se uma maior articulação entre os países em desenvolvimento em prol de



seus próprios interesses, bem como uma crescente postura crítica diante da desigualdade latente no poder de decisão no âmbito dos principais regimes e foros multilaterais. De modo a criar um poder de balanceamento em relação às potências predominantes do Sistema Internacional, o Brasil, conjuntamente a outras vinte potências emergentes preponderantes no SI<sup>31</sup>, formou o grupo G-20 Comercial (Ferreira, 2009).

A criação do G-20 representa a atuação coordenada dos países em desenvolvimento em oposição às imposições dos países desenvolvidos (Fortes, 2014) e a proeminência do Brasil refletiu a importância do país enquanto potência emergente no cenário comercial internacional. Além do Brasil, entre as principais lideranças do G-20 estavam Argentina, China, África do Sul e Índia, poderosas potências emergentes que mantiveram um alto grau de coesão e articulação entre si (Silva, 2015).

O grupo contestava, principalmente, as imposições das grandes potências mundiais de mecanismos de salvaguarda e subsídios agrícolas, enquanto defendia os interesses dos países em desenvolvimento – de bases econômica e exportadora, sobretudo, agrícolas – e denunciava a desigualdade da posição negociadora dos países desenvolvidos (Lima, 2005). Para Lima (2005), a criação do G-20 representou uma oportunidade para o Brasil desempenhar o papel de “intermediário indispensável” entre os países emergentes e os países de maior proeminência no Sistema Internacional.

Para além do G-20, o Brasil se aproximou de países detentores de *status* parecido com o do Brasil, com destaque para a China, a África do Sul, a Rússia e a Índia. Dessa aproximação ocorreu, em 2003, a formação do Fórum de diálogo IBAS<sup>32</sup> e do BRIC<sup>33</sup>, três anos depois. Constituído por África do Sul, Brasil e Índia, o IBAS foi criado no intuito de promover a cooperação trilateral em áreas como ciência, tecnologia, agricultura e energia, além de aumentar o comércio entre seus membros. Tal parceria visava, principalmente, o fortalecimento da capacidade política dos países integrantes de barganhar seus interesses nas negociações no âmbito da OMC frente aos países desenvolvidos, ao passo que buscava também legitimar as propostas de reforma da ONU para torná-la mais democrática às demandas dos países externos à grande concentração mundial (Oliveira; Onuki, 2013).

---

<sup>31</sup> África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela. “A relevância do grupo assenta-se na sua representatividade em termos de população e comércio mundiais: o agrupamento representa 60% da população rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais.” (Rinaldi, 2015).

<sup>32</sup> Acrônimo formado pela inicial dos países integrantes do grupo no período de sua criação.

<sup>33</sup> Acrônimo criado pelo economista Jim O’Neill, formado pela inicial dos países integrantes do grupo no período de sua criação (Rinaldi, 2015).

A criação do BRIC, inicialmente<sup>34</sup> integrado pelo Brasil, Rússia, China e Índia, deu-se de modo a possibilitar um maior engajamento político entre seus participantes, potências emergentes promissoras do Sistema Internacional. Para além disso, buscou-se coordenar as atividades comuns entre os membros do Bloco, de forma a possibilitar posições coerentes nas negociações multilaterais, sobretudo acerca de temas comerciais e políticos (Ferreira, 2009). O mecanismo, que só foi formalizado em 2006, destacou-se por reunir as principais potências em desenvolvimento do planeta, sobretudo no que concerne ao peso econômico desses países<sup>35</sup> (Ipea, 2014).

No que diz respeito à região sul-americana, o Brasil sob os governos Lula empenhou-se em uma forte política de regionalização no continente (Programa de Governo Lula 2002, 2002), o que incluiu iniciativas de revitalização e fortalecimento institucional do MERCOSUL (Desiderá, 2014) e a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A partir de 2008, a CASA foi sucedida pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A UNASUL, por sua vez, tornou-se um dos principais canais de ação multilateral do Governo Brasileiro no continente, na qualidade de um importante mecanismo de destaque para a dimensão política da diplomacia brasileira para a região, através do qual os diplomatas brasileiros atuaram em busca de construir posições comuns os países vizinhos em resposta a situações de crise, ao mesmo tempo em que se esforçavam para manter uma posição de liderança brasileira dentro desse contexto (Saraiva, 2010).

Sob a perspectiva do potencial de protagonismo global do Brasil em questões ambientais – considerando a vasta riqueza natural do país e sua posição estratégica no debate ambiental global –, Lula articulou a criação do grupo BASIC, em parceria com África do Sul, China e Índia, com o objetivo de pressionar os países desenvolvidos para o enfrentamento das mudanças climáticas nas conferências globais acerca do meio ambiente (Silva, 2015). De acordo com Hochstetler (2012), o grupo BASIC visava defender o princípio de responsabilidade comum de defesa do meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas, porém de modo diferenciado, considerando as necessidades dos países emergentes e acomodando as eventuais dificuldades destes em cumprir aquilo imposto pelos países já desenvolvidos.

---

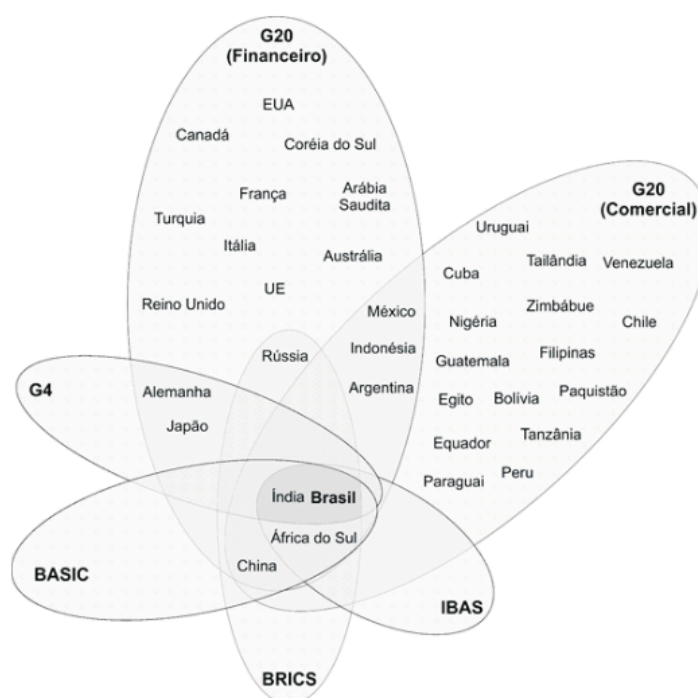
<sup>34</sup> A África do Sul passou a fazer parte do BRIC em 2011, tornando-se então BRICS.

<sup>35</sup> De acordo com o IPEA (2014), entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial. Em 2003, os BRICs respondiam por 9% do PIB mundial, e, em 2009, esse valor aumentou para 14%.

Nesse contexto, a diplomacia brasileira, sob o comando de Lula e Celso Amorim, buscou construir coalizões reformistas que aproximassem o Brasil, também, do grande centro de poder mundial. Em 2004, foi formado o grupo G-4, uma parceria entre países desenvolvidos (Alemanha e Japão), bem como países em desenvolvimento – representados pela Índia e Brasil –, em defesa das suas candidaturas para a posição de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (FUNAG, 2010).

A figura a seguir ilustra os principais grupos de coalizão dos quais o Brasil passou a fazer parte durante os Governos Lula.

**Figura 1 - O Brasil e os Principais Grupos de Coalizão**



Fonte: Silva, 2015.

O que G-20, IBAS, BRIC, CASA, UNASUL, BASIC e G4 têm em comum? Ao serem criados dentro um intervalo histórico específico e compartilharem a presença do Brasil, assim agrupados e analisados, indicam claramente parte da estratégia de PEB do Governo Lula para fortalecer sua posição frente à países de maior proeminência no Sistema Internacional, buscando aumentar o potencial de articulação e o poder de barganha do país. Lula utilizou dos grupos de coalizão de modo a intensificar as relações multilaterais do Brasil com outros países do Sul Global, de dimensões e *status* parecidos com os do Brasil no intuito de projetar o país a posições de relevância cada vez maior no cenário global.

A subseção seguinte, aborda outro aspecto do intento de Lula em tornar o Brasil um *Global Player* de grande importância no Sistema Internacional: o caráter crítico e contestador das assimetrias de poder latentes no Sistema Internacional.

### **3.4.2 A Contestação da Hegemonia**

Representaram aspectos centrais da política externa dos governos Lula a contestação das assimetrias no sistema internacional e a busca por um mundo multipolar, onde diferentes centros de poder pudessem coexistir e onde os países em desenvolvimento tivessem de fato poder de decisão. Para Ricupero (2010), a contestação da hegemonia no Sistema Internacional, simbolizada pelos Estados Unidos e pelos demais membros do Conselho de Segurança da ONU, consiste na principal característica da Política Externa de Lula, uma vez que é possível observar uma manifestação constante de independência em relação a estes países por parte da diplomacia brasileira no período, não hesitando em anunciar suas divergências.

Lula conduziu a PEB destacando as assimetrias sistêmicas entre os países das diferentes regiões do mundo, com ênfase particular nas disparidades econômicas entre os Estados. O posicionamento do Presidente em discursos oficiais e reuniões internacionais foi no sentido de enfatizar a noção de que o Sistema Internacional encontra-se condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, principalmente no âmbito das negociações comerciais (Silva, 2010). E traduziu-se na atuação questionadora do Brasil em contenciosos dentro de organizações internacionais, como a OMC, e na formulação do G-20 Comercial junto com outros países em desenvolvimento.

Um momento que exemplifica essa atuação foi o discurso de Lula no Fórum Econômico de Davos, em 2003. O Presidente, recém-empossado no cargo, inseriu temas sociais relacionados à desigualdade e à superação da pobreza na agenda internacional. Defendeu o aumento da ajuda externa dos países desenvolvidos para o combate à fome mundial e o estímulo ao desenvolvimento compartilhado entre as nações. Após essa reunião, Lula obteve apoio de importantes líderes mundiais do período, como os Presidentes Ricardo Lagos (Chile) e Jacques Chirac (França) (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Observa-se, portanto, uma tonalidade crítica da estrutura do Sistema Internacional, em defesa dos países em desenvolvimento em detrimento da riqueza daqueles que já se desenvolveram. A conduta diplomática de Lula se destaca por possuir uma dimensão humanista, que se materializa na promoção da cooperação internacional entre os países em desenvolvimento e na advocacia pela paz (Amorim, 2004), sempre presente na oratória do

Presidente perante organismos internacionais. A luta contra a fome e a pobreza e a redução das desigualdades formam o núcleo da agenda social que o Brasil começou a implementar como política de Estado, a partir de 2003, e tais elementos refletiram também na posição diplomática do país nos principais fóruns internacionais.

Por iniciativa de Lula, a Ação Global contra a Fome e a Pobreza foi consolidada, em 2004, na Declaração de Genebra, assinada pelos presidentes do Chile, França e Espanha, com o apoio do ex-Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. A iniciativa buscava promover mecanismos de financiamento coletivo como instrumento importante no combate à fome e à pobreza e de incentivo ao desenvolvimento (Vigevani; Cepaluni, 2007).

A postura de questionamento à hegemonia dos países ricos no Sistema Internacional incluiu, sobretudo, a instrumentalização da Cooperação Internacional entre os países em desenvolvimento como forma de atenuar as desigualdades e dificuldades entre estes Estados (Caixeta, 2015), buscando atingir certo grau de equilíbrio com os países do Norte Global. Para Ramanzini (2010), a perspectiva brasileira no período procurou instigar o Sistema Internacional de forma a estimular o multilateralismo, sem oposição aos Estados Unidos, mas considerando seu possível debilitamento e o esgotamento da política externa unilateral do país.

Outro ponto de contestação à ordem desigual internacional ocorreu principalmente dentro da Organização das Nações Unidas. A objeção da diplomacia brasileira à preponderância dos Estados Unidos e das demais potências que possuem assento permanente no CS-ONU no cenário internacional (Ricupero, 2010) materializou-se na busca pela igualdade entre esses países e aqueles considerados em desenvolvimento, como o Brasil, a partir de reivindicações reformistas dos principais mecanismos de poder vigentes, pleiteando sobretudo maior paridade de poder de decisão e uma maior representatividade de países emergentes.

Nesse sentido, a reivindicação por uma reforma efetiva da estrutura institucional da ONU, que abrangesse principalmente o Conselho de Segurança, e incluísse uma melhor representatividade de países emergentes no Conselho – inclusive o Brasil, como membro permanente –, constituiu uma das principais estratégias da Política Externa de Lula da Silva e estruturou a inserção internacional do Brasil.

Não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes no cenário internacional, muitas vezes exercendo papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela

convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea (Discurso de Lula na Abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2003).

O país, ao lado do G4 (Alemanha, Índia, Japão), defendeu a reforma do Conselho de Segurança para incluir novos membros permanentes, de forma a refletir as realidades políticas e econômicas do século XXI, e desvincular o grande centro de poder mundial do domínio hegemônico das grandes potências.

A política externa dos Governos Lula apresentou uma reconfiguração evidente do papel do Brasil no Sistema Internacional, assinalada pela inconformação com as assimetrias e com a hegemonia dominante do cenário global. Durante o período, o Brasil adotou uma postura ativa e crítica, em defesa de uma ordem mundial policêntrica que refletisse as mudanças políticas e econômicas globais, acomodando a atuação internacional dos países emergentes e possibilitando as condições necessárias para que estes se desenvolvessem. Por meio de ações como a participação ativa em negociações no âmbito da OMC, a formação de coalizões regionais como o G-20 Comercial e a busca por reformas em instituições internacionais como a ONU, o Brasil se consolidou como porta-voz em defesa de um maior equilíbrio nas relações internacionais, sobretudo na esfera econômica e social.

### **3.5. Considerações parciais**

A presente seção teve por objetivo apresentar os principais eixos da diplomacia de Lula da Silva, através da breve exposição de algumas de suas principais ações de política externa. Evidenciou-se que Lula enfatizou a instrumentalização da política externa como meio para estimular o desenvolvimento do Brasil, principalmente através do ativismo crítico no âmbito das principais organizações multilaterais internacionais, e do fortalecimento das relações brasileiras com os países do Sul Global, formando coalizões estratégicas com outros países em desenvolvimento de modo a alcançar os interesses econômicos do país.

Foi destacado, também, que a condução da política externa por Lula se deu com a finalidade de projetar o Brasil como um *global player* de grande importância no Sistema Internacional. A partir de uma atuação multilateral ativa, Lula buscou inserir o país em temas estratégicos ao interesse nacional, como a construção de um regime multilateral de comércio que atenda aos propósitos dos países em desenvolvimento, a advocacia pelo fim da fome, pela solução pacífica de conflitos, e o ativismo por uma reforma do CS-ONU que incluísse o Brasil como membro permanente, e, assim, uma maior representatividade dos países periféricos

Com base nos principais elementos da Política Externa Brasileira (2003-2010) aqui apresentados, e por meio da associação destes aos princípios normativos da Teoria do Realismo Periférico, a seção seguinte se dedicará a oferecer uma interpretação das principais ações de política externa efetivadas por Lula à luz do Realismo Periférico, o que constitui o principal objetivo desta pesquisa.

## **4. A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA SOB O VIÉS DO REALISMO PERIFÉRICO**

### **4.1 Considerações Iniciais**

Os capítulos anteriores foram estruturados de modo a apresentar os fundamentos da teoria do Realismo Periférico e da política externa desenvolvida por Lula da Silva (2003-2010). Apresentada a definição estabelecida por Escudé (1997) de um país periférico como um Estado que ocupa uma posição secundária no Sistema Internacional e desempenha um papel modesto na definição de suas regras escritas e não escritas, o Brasil se caracteriza como um (Escudé, 2014).

Com base nos fundamentos estabelecidos acerca da Teoria do RP e da Política Externa Brasileira sob o comando de Lula, o presente capítulo analisa as principais ações de política externa do período recortado sob o viés normativo dos princípios do Realismo Periférico, de modo a esclarecer a hipótese central deste trabalho: de que a Política Externa Brasileira durante os governos Lula (2003-2010) foi compatível com os princípios do Realismo Periférico ao utilizar estrategicamente sua autonomia para priorizar o desenvolvimento econômico do Brasil e desempenhar de forma pragmática seu papel de *rule-taker* no Sistema Internacional.

Para tal, a seção encontra-se dividida em dois subtópicos que se relacionam com duas dimensões elementares da Teoria do Realismo Periférico: o conceito de Política Externa Cidadão-Cêntrica; e o papel de um país periférico na Protohierarquia Interestatal; em adição de uma análise através da ótica do Realismo Periférico do caso da troca do urânio enriquecido iraniano.

### **4.2 Uma política Externa Cidadão-Cêntrica**

A Teoria do Realismo Periférico indica que países periféricos devem utilizar de sua autonomia para priorizar, em primeiro lugar, ações que beneficiem diretamente o bem-estar de seus cidadãos em suas políticas externas, evitando confrontos improdutivos que possam resultar em consequências custosas para suas populações e buscando o desenvolvimento econômico como definição de interesse nacional em suas políticas externas (Escudé, 1997, 2012, 2014, 2015; Schenoni; Escudé, 2016).

Nesse sentido, a correlação entre a vertente de política externa adotada por Lula durante o período recortado (2003-2010), algumas de suas principais iniciativas no Sistema



Internacional e as recomendações normativas do RP fica evidente no que será apresentado a seguir.

O Presidente Lula anunciou, desde o lançamento do Programa de Governo (2002), no seu primeiro mandato, a instrumentalização da Política Externa Brasileira como ferramenta para o alcance do desenvolvimento nacional. Uma vez eleito, tornou-se recorrente em grande parte de seus discursos e posicionamentos oficiais a intenção por uma política externa que servisse para o desenvolvimento econômico e social – portanto, aos cidadãos – e em prol de um maior espaço no Sistema Internacional para que países periféricos como o Brasil pudessem se desenvolver economicamente.

Em discurso no 33º Fórum Mundial de Davos, em 2003, um dos primeiros pronunciamentos oficiais em eventos internacionais de Lula como Chefe de Estado do Brasil, o Presidente ressaltou a ênfase a ser empregada no desenvolvimento econômico através da política externa e da expansão do comércio exterior.

A retomada do desenvolvimento requer a superação dos constrangimentos externos. O Brasil tem que sair desse círculo vicioso de contrair novos empréstimos para pagar os anteriores. É necessário realizar um extraordinário esforço de expansão do nosso comércio internacional, em particular das nossas exportações, diversificando produtos e mercados, agregando valor àquilo que produzimos. (Discurso de Lula em Davos, 2003)

O Brasil adotou, no período, a abordagem de diversificação de parcerias (Lima, 2015; Vigevani; Cepaluni, 2007) com foco estratégico no acesso a novos mercados para os produtos brasileiros e no estabelecimento de parcerias comerciais com outros países periféricos (Amorim, 2010), o que incluiu a abertura de mais de 70 novos postos diplomáticos em países com os quais, até então, o Brasil não possuía relações consistentes. Além disso, o Itamaraty promoveu missões comerciais compostas pelo corpo diplomático brasileiro, em conjunto com empresas do setor privado, e acompanhadas pela comitiva presidencial (Brasil, 2010), de modo a externar os produtos e serviços do país e obter investimentos produtivos em setores estratégicos à sua economia.

Priorizou-se o fortalecimento das relações diplomáticas com o Sul Global, e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento funcionou como um dos principais instrumentos de aproximação entre o Brasil e outros países periféricos do globo. Ela foi utilizada com vistas a proporcionar o compartilhamento de informações e serviços em áreas de relevância para o Brasil e para os países participantes, com o objetivo maior de promover o desenvolvimento e superar a pobreza (Silva; Andriotti, 2012).

A partir do reconhecimento da mudança de configuração na ordem internacional devido à ascensão da China como potência mundial, e ao declínio relativo de influência dos

Estados Unidos na América do Sul como produto do enfoque estadunidense no Oriente Médio após o ataque terrorista do 11 de setembro, a América do Sul (AS) foi designada por Lula da Silva e Celso Amorim como prioritária à diplomacia brasileira.

A atuação do Brasil na região se deu pela ênfase à promoção da integração regional e à intensificação do comércio exterior entre os países – objetivando proporcionar, em última instância, o desenvolvimento econômico do Brasil e, dessa forma, contribuir diretamente para o bem-estar dos cidadãos. A Política Externa Brasileira para a AS nos Governos Lula se destacou pelo (1) fortalecimento institucional do MERCOSUL, (2) o resgate da IIRSA e o desenvolvimento de obras de infraestrutura na região, (3) a internacionalização do BNDES através da disponibilização de linhas de crédito e financiamento a países estrangeiros, e (4) a criação da UNASUL como plataforma política de atuação (Desiderá, 2014; Saraiva, 2010; Valdez, 2011).

A instrumentalização pragmática da política externa para o desenvolvimento se estendeu, também, ao fortalecimento das relações comerciais do Brasil com a China, a partir do reconhecimento do país como Economia de Mercado, em 2004 (Fortes, 2014). A parceria Brasil-China ocorreu nas áreas de Cooperação Tecnológica e Técnica para o Desenvolvimento e na ampliação das relações comerciais entre os dois países, a ponto de a China se tornar, em 2009, o principal parceiro comercial do Brasil (Gazeta do Povo, 2010).

Lula da Silva identificou esse como um momento oportuno para a aproximação e o *bandwagoning* com o país asiático, impulsionado pela ascensão econômica da China no Sistema Internacional, no início do século XXI. Utilizou da autonomia brasileira para consolidar uma relação conveniente e favorável aos interesses brasileiros, e assim gerar benefícios concretos para o país, sobretudo nas áreas econômica, comercial e tecnológica – e o fez simultaneamente à manutenção de relações benéficas entre Brasil e Estados Unidos.

O Presidente do Brasil resistiu aos termos propostos pelos EUA para o ALCA, sob o argumento de que estes serviam aos interesses do país norte-americano, mas não aos interesses brasileiros (Amorim, 2010; Vigevani; Mariano, 2004), o que resultou no enfraquecimento das negociações do Acordo.

A condução da relação com o *rule-maker* sob o critério da não-exclusividade (Vigevani; Cepaluni, 2007) garantiu a defesa firme do interesse nacional brasileiro e permitiu ao país se beneficiar das relações comerciais e diplomáticas com os Estados Unidos de forma pragmática sem abdicar de seus objetivos no SI, assim como postulam as normativas do Realismo Periférico.

Em discurso proferido no Congresso Nacional no evento de posse de seu segundo mandato, em janeiro de 2007, Lula enfatizou que a diplomacia brasileira buscou, durante seu primeiro governo (2003-2007) “[...] manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo” (Silva, 2007). Houve, portanto, a constituição de um discernimento por parte dos formuladores de política externa do Brasil do período em diferenciar questões pontuais de objetivos mais amplos, como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa direcionada aos objetivos do país (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Ao priorizar as relações Sul-Sul, o governo Lula buscou diversificar as fontes de comércio exterior e angariar novos investimentos para o Brasil, reduzindo a dependência em relação aos *rule-makers* e criando alternativas de inserção econômica alinhadas aos interesses do Brasil no Sistema Internacional.

A defesa dos objetivos desenvolvimentistas do Brasil através da política externa se estendeu à advocacia dos interesses do Brasil e demais países periféricos nos principais fóruns multilaterais do Sistema Internacional, sobretudo na Rodada de Doha da OMC, durante o primeiro mandato de Lula (2003-2007). Ao lado da Índia, o Brasil liderou o G-20 em um ativismo crítico a favor da redução de proteções tarifárias no setor agrícola, o que em tese beneficiaria os países periféricos do globo ao possibilitar uma maior abertura para seus principais produtos (Brasil, 2010; Fortes, 2014; Prado; Carnesin, 2011). A reivindicação do Brasil, e do G-20, foi de encontro aos interesses dos *rule-makers* do Sistema Interestatal, o que culminou em um impasse acerca das diretrizes das negociações de Doha que perdura até os dias atuais.

É possível considerar que a diplomacia brasileira durante a administração Lula-Amorim foi conduzida de modo a utilizar a autonomia do país de forma pragmática, priorizando e estabelecendo novas relações comerciais com atores diferentes do principal e tradicional *rule-maker*, os Estados Unidos, quando estas se demonstraram atrativas economicamente e, portanto, vantajosas para a população. Nesse contexto, é possível afirmar que Lula utiliza da autonomia do Brasil de acordo com o que postula Escudé – tendo em vista os custos associados ao exercício dessa autonomia, investindo-a de modo a gerar desenvolvimento e poder para o país. De acordo com Cervo (2003), o Brasil adotou no período dos Governos Lula a estratégia de inserção internacional do paradigma do Estado Logístico, onde, para o autor,

A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a

concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (Cervo, 2003, p. 21).

Dessa forma, a Política Externa Brasileira sob o comando de Lula da Silva pode ser considerada o que Escudé define como uma política externa cidadão-cêntrica. Lula manejou a diplomacia de modo a maximizar os benefícios nas áreas em que o Brasil buscou se inserir, direcionando-os para a promoção do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, do progresso nacional.

A ação diplomática voltada ao desenvolvimento e à progressão econômica do país dialoga diretamente com uma outra dimensão da política externa de Lula da Silva: a busca pela projeção do Brasil como ator de grande importância no Sistema Internacional.

#### **4.3. A tentativa brasileira de superação do *status* de *Rule-Taker***

A noção da Protohierarquia Interestatal representa um dos conceitos centrais do Realismo Periférico. Com a finalidade de estruturar a sua Teoria e fornecer uma visão periférica sobre as relações de poder em âmbito internacional, Carlos Escudé define que, para a grande maioria dos países, o Sistema Interestatal é regido sob um regime desigual e hierárquico, e, contrariamente ao que postulam teóricos clássicos das Relações Internacionais, somente os *rule-makers* – aqueles que ocupam o centro de poder mundial – se organizam sob uma anarquia.

Dessa forma, a Teoria do Realismo Periférico estratifica os países em três categorias distintas, de acordo com as capacidades desses Estados em influenciar as regras escritas e não-escritas do Sistema Internacional: a) os *rule-makers*; b) os *rule-takers*; e c) os *rebels*. Os *rule-takers*, juntamente com os *rebels*, integram a categoria de Países Periféricos (Escudé, 1997, 2012, 2015; Schenoni; Escudé, 2016). Essa configuração, embora bem definida, não é estática, havendo a possibilidade para os países de transitar entre as categorias, sendo o desenvolvimento econômico considerado o único meio de superação da condição de Periferia (Escudé, 2014; Schenoni; Escudé, 2016).

O papel de um *rule-taker* no Sistema Internacional, para a Teoria do Realismo Periférico, traduz-se, portanto, pela busca da maximização de seus interesses sob uma margem de manobra limitada, dentro daquilo que é imposto por Estados mais fortes em uma estrutura internacional inevitavelmente hierárquica, de modo a garantir sua sobrevivência e evitar custos altos às suas populações – seja a partir da estratégia de *bandwagoning* com

*rule-makers* quando esta se demonstrar vantajosa, ou por meio de manobras de inserção através do cálculo cuidadoso do investimento de sua autonomia.

Sob a ótica do Realismo Periférico, o Brasil, na qualidade de país periférico, é constrangido pelas regras da Protohierarquia Interestatal, sendo assim obrigado a obedecê-las e atuar no SI em acordo e sob a noção da desigualdade latente que impera entre os Estados.

A atuação diplomática brasileira durante os Governos Lula, entretanto, é reconhecida pela não-conformação em relação às restrições impostas pelos constrangimentos do Sistema Internacional. Lula conduziu a Política Externa Brasileira de maneira crítica, mas pragmática, com o claro objetivo de, em última instância, projetar o Brasil no Sistema Internacional.

A partir do reconhecimento da incapacidade de um país periférico como o Brasil de dispor, de forma individual, das condições necessárias para alterar a ordem internacional a seu favor, a diplomacia Lula-Amorim baseou-se essencialmente na vertente nacionalista de política externa, que sugere a necessidade da participação em coalizões com países de objetivos convergentes para projetar poder e diminuir a dependência em relação às grandes potências (Gonçalves, 2014; Ricupero, 2010)<sup>36</sup>.

Nesse sentido, a opção pela estratégia de inserção internacional multilateral caracterizou um dos principais atributos da diplomacia brasileira sob Lula. A Política Externa do período foi estruturada pela lógica da autonomia pela diversificação (Vigevani; Cepaluni, 2007), onde o Brasil buscou firmar alianças com países do Sul Global não-tradicionais e equilibrar boas relações com os demais países periféricos, de modo a reduzir as assimetrias nas relações com as grandes potências e, assim, aumentar o poder de barganha e a influência do Brasil no SI.

No âmbito multilateral, a partir de uma tonalidade crítica das disparidades de poder presentes no cenário internacional, Lula utilizou da autonomia do país para posicionar-se de maneira firme na advocacia por um papel de maior destaque para os países em desenvolvimento, promovendo o Brasil como porta-voz dos interesses dos países periféricos e articulando posições que questionavam o *status quo* mantido pelas potências centrais.

No contexto da Rodada de Doha da OMC, o país se manifestou contra a diferença de tratamento e a desconsideração dos interesses dos países periféricos na construção das regras do sistema multilateral de comércio, e liderou a criação do G-20 Comercial, coalizão formada pelo Brasil e outros 19 principais Estados Periféricos do período, como forma de combinar e ampliar o poder desses países para reivindicar um maior equilíbrio de poder no Sistema

---

<sup>36</sup> Pensamento estruturante da Política Externa Independente. Fonte: Ricupero, 2010; Gonçalves, 2014.

Internacional – uma manobra de autonomia por parte do Brasil e demais integrantes do G-20 que se sobressai ao papel de *rule-taker*, a qual é possível conceber que Carlos Escudé não conseguiu dar conta em sua Teoria.

Para além do G-20, o Brasil passou a fazer parte, por diligência da diplomacia Lula-Amorim, do BRIC e do IBAS, iniciativas criadas com a finalidade de promover um maior engajamento político, a coordenação de posições comuns nos principais fóruns de negociação multilaterais, e a intensificação do comércio e da cooperação para o desenvolvimento entre seus integrantes (Ferreira, 2009; Oliveira; Onuki, 2013). O país articulou também a criação do grupo BASIC, com o intuito de pressionar os *rule-makers* a enfrentar as mudanças climáticas nas conferências globais sobre o meio ambiente (Hochstetler, 2012) que, por sua vez, constituiu uma investida em mais uma frente para o Brasil se projetar no Sistema Internacional, a partir da condição de potência ambiental. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), o que ocorre é o “[...] posicionamento mais de mandante diante das nações desenvolvidas, construindo-se coalizões do Sul [...] cujo objetivo seria alterar a geografia do poder mundial, buscando um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul.”

No que se refere à América do Sul, Lula da Silva utilizou da autonomia do país para priorizar o entorno regional do Brasil de modo a incrementar a integração entre os países da região, mas o fez, sobretudo, a partir da identificação das possibilidades de desenvolvimento econômico atreladas ao potencial de liderança do país na América do Sul. As iniciativas para o fortalecimento institucional do MERCOSUL, o resgate da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a criação da UNASUL representaram o esforço da política externa em função da promoção do desenvolvimento do Brasil, mas caracterizaram também, sobretudo, investidas sólidas do país em prol do reforço da posição de liderança brasileira na região.

A partir da articulação estratégica do Brasil junto a esses grupos de coalizão, Lula buscou ampliar a posição brasileira frente aos *rule-makers* do Sistema Internacional, de modo a questionar a hegemonia vigente. Para Lima (2005), a busca por alianças regionais e extra-regionais e a tentativa de diversificação da dependência brasileira em relação às potências do Norte (principalmente em relação aos EUA) se enquadram na estratégia de “equilíbrio” do SI da política externa brasileira.

É válido considerar que Lula não priorizou as relações com o Sul Global e a projeção internacional do país deixando de lado a importância da manutenção com o Norte. Na verdade, as relações com os Estados Unidos e países da Europa foram também enfatizadas e

fortalecidas durante sua administração. Embora buscasse se afastar da influência direta dos Estados Unidos, o governo Lula manteve relações recíprocas com Washington, adotando a estratégia de *bandwagoning* de modo a maximizar os benefícios para o Brasil especialmente em áreas como o comércio internacional entre os países e a promoção de investimentos estratégicos à economia brasileira. Para Cervo (2004), entre os governos Cardoso e Lula, o Brasil passou de uma aliança estratégica com o Ocidente, marcada por uma subserviência decisória e um idealismo kantiano, para um universalismo de ação, caracterizado pelo jogo duro e realista das relações internacionais.

A dimensão humanista da diplomacia de Lula da Silva representou um eixo significativo pelo qual o Brasil buscou se projetar a partir da posição de país periférico. As iniciativas para promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento, a advocacia pela solução pacífica de conflitos e pelo fim da fome e pobreza, e o caráter crítico e denunciatório das desigualdades econômica e social do mundo constituíram, também, o usufruto de oportunidades propícias para o Brasil, na qualidade de um país periférico de proeminência regional, de se inserir a partir de temas estratégicos no Sistema Internacional.

Um exemplo significativo do esforço brasileiro de se projetar como ator protagonista no SI enquanto porta-voz do Sul Global se materializa no discurso de Lula da Silva no 33º Fórum Econômico Mundial, em 2003, onde o Presidente defendeu a necessidade da construção de um Sistema Internacional que acomode os países periféricos e suas populações:

É absolutamente necessário reconstruir a ordem econômica mundial para atender aos anseios de milhões de pessoas que vivem à margem dos extraordinários progressos científicos e tecnológicos que um ser humano foi capaz de produzir. Não fiquem indefinidamente esperando sinais para mudarem de atitude em relação ao meu país e aos países em desenvolvimento. Os povos, como os indivíduos, precisam de oportunidades. Os países ricos de hoje só o são porque tiveram as suas oportunidades históricas. Se querem ser coerentes com a sua experiência vitoriosa, não podem e não devem obstruir o caminho dos países em via de desenvolvimento. Ao contrário, podem e devem construir conosco uma nova agenda de desenvolvimento global compartilhado (O Discurso de Lula em Davos, 2003).

A contestação de Lula da Silva do padrão de desigualdade da Protohierarquia Interestatal incluiu, destacadamente, iniciativas reformistas das principais instituições internacionais, com destaque para a formação do grupo G-4, constituído a partir do objetivo de reivindicar uma reforma do Conselho de Segurança da ONU de modo a incluir uma maior paridade na tomada de decisões em favor dos países periféricos.

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. [...] É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição em especial no que se refere aos membros permanentes

não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase 60 anos. [...] (Discurso de Lula na Abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2003).

É relevante salientar que, embora Lula tenha feito tentativas sucessivas para estimular uma reforma efetiva do Conselho de Segurança da ONU ao longo de seus dois mandatos, a influência brasileira não se demonstrou suficiente para resolver os impasses relacionados à inclusão de novos membros, que perduram até hoje. De acordo com Ricupero (2010), é inegável que a partir da atuação de Lula, o Brasil adquiriu uma situação diferenciada em relação a outros países periféricos da América Latina, no sentido de um favoritismo pela ocupação de um assento permanente, no caso de este se tornar disponível à região.

Entretanto, os constrangimentos inatos de uma ordem mundial assinalada pela desigualdade jurídica entre os Estados decorrente da aprovação da Carta da ONU (Escudé, 2012) se demonstraram prevaletentes às tentativas brasileiras de superação do *status* de *rule-taker*, e a assimetria Centro-Periferia se impôs.

Uma vez que, para Escudé (2014), o único meio possível para um país periférico superar a condição de Periferia é o desenvolvimento econômico, a Teoria do Realismo Periférico demonstra-se insuficiente para explicar as tentativas de projeção internacional executadas por Lula. O teórico argentino não previu em sua Teoria a possibilidade de um *rule-taker* como o Brasil de buscar se projetar para além do papel de mera aquiescência às normas impostas pelos *rule-takers* jogando dentro das próprias regras do Sistema Internacional, fazendo um cálculo estratégico da utilização de sua autonomia de modo a evitar confrontos improdutivos com *rule-makers*, mas ao mesmo tempo se posicionando de modo firme contra os constrangimentos impostos pela desigualdade latente entre os Estados.

A constante busca por maior protagonismo do Brasil no Sistema Internacional foi característica da diplomacia Lula-Amorim. O ativismo crítico, aliado ao senso de oportunidade de uma política externa formulada de modo a reestruturar o Sistema Internacional à favor dos países periféricos, constituiu o período de maior inserção internacional do Brasil em sua história recente – que, apesar de não ter sido suficiente para superar as assimetrias de poder do Sistema Internacional, implicou na preponderância do país em temas estratégicos, que reverberaram diretamente na melhoria do bem-estar da população.

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la (Amorim, 2003, p. 77).



De modo a ilustrar as limitações impostas ao Brasil, na condição de *rule-taker*, à sua busca pela projeção internacional, a subseção a seguir descreve uma das maiores tentativas do país de se portar como *rule-maker* no Sistema Internacional: o caso da intervenção brasileira para mediação da troca do urânio pelo Irã.

#### **4.3.1. A negociação entre Brasil, Turquia e Irã sobre a troca do urânio enriquecido iraniano**

O Brasil, na qualidade de membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU no biênio 2010-2011 (Ziemath, 2016), articulou junto à Turquia a negociação de um acordo que tinha por objetivo suprir as necessidades de energia do Irã e dissipar as suspeitas levantadas pelos EUA e aliados de que o governo iraniano estaria enriquecendo urânio num percentual além do estipulado para fins pacíficos, e que atendia os fins militares (Gonçalves, 2014).

A negociação, conduzida pelo Itamaraty e efetivada pessoalmente pelo Presidente Lula, resultou na Declaração do Teerã, em maio de 2010, onde o Irã incorporou exigências da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (Ramazini, 2010) e concordou com o envio de 1.200 quilos de urânio de baixo enriquecimento para a Turquia, em troca de combustível para um reator nuclear a ser usado em pesquisas no Teerã (BBC, 2010).

A iniciativa de mediação executada pelo Brasil e pela Turquia não foi percebida de forma positiva pelo grupo de *rule-makers* do Sistema Interestatal, dado o consenso entre os Estados Unidos e demais *rule-makers* de que as instalações nucleares iranianas deveriam ser destruídas, tendo em vista a possibilidade iminente de o Irã utilizá-las para fins militares (Gonçalves, 2014). O Acordo tinha por objetivo iniciar um processo de construção de confiança e possibilitar a retomada de negociações entre a AIEA, o CS-ONU+1 e o Irã, e não apresentar uma solução definitiva para o problema (Ziemath, 2016).

Entretanto, uma vez que a tratativa não foi coordenada com os *rule-makers* e não passou por sua aprovação para ser executada (Ricupero, 2010), estes países consideraram que a mediação por parte do Brasil e da Turquia consistiu em uma intromissão à um assunto que não lhes dizia respeito, e uma continuação da campanha por parte do Brasil em busca do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Gonçalves, 2014).

Assim, o conjunto CS-ONU+1 alegou que o Irã não colaborava com a AIEA na implementação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), e propôs a Resolução 1929/2010 no dia seguinte à divulgação da Declaração do Teerã, que determinava uma nova rodada de sanções econômicas ao Irã, proibindo a venda de tecnologias bélicas e armamentos ao país. Pela primeira vez em sua atuação nas Nações Unidas, o Brasil votou

unilateralmente, acompanhado somente da Turquia, contra uma Resolução, apesar de ter aquiescido e concordado em cumprir as sanções estabelecidas (Ziemath, 2016).

O caso da negociação entre Brasil, Turquia e Irã referente à troca do urânio enriquecido iraniano retrata de forma evidente as limitações estabelecidas pela Protohierarquia Interestatal aos países periféricos. Apesar dos esforços do Brasil sob Lula em conduzir a crise nuclear de maneira pragmática e chegar a uma solução pacífica, as assimetrias do Sistema Internacional prevaleceram e as preferências dos países que formulam as regras do jogo interestatal se impuseram como imperativas.

A iniciativa pela mediação do Acordo pode ser considerada, nesse contexto, uma das maiores aproximações do Brasil do *status* de Estado rebelde. Sob a ótica do Realismo Periférico, ao tomar a iniciativa de negociar e aprovar os termos do Acordo com o Irã sem levar em conta os interesses do CS-ONU+1, e sem a aprovação prévia desses países, Lula gastou a autonomia do país em um empreendimento que ia de encontro aos interesses dos *rule-makers* do Sistema Interestatal, sob o risco, portanto, da imposição de custos elevados sob a população brasileira.

#### **4.4. Considerações Parciais**

O capítulo teve por objetivo analisar as principais vertentes da Política Externa Brasileira conduzida por Lula da Silva a partir da ótica da Teoria do Realismo Periférico. Para tanto, a primeira parte da seção explorou as principais iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico executadas pela diplomacia Lula-Amorim, evidenciando, por meio de uma breve análise dessas iniciativas, que a condução da política externa do período foi efetuada de acordo com as recomendações normativas de Carlos Escudé para um país periférico.

A segunda parte do capítulo buscou apresentar a ênfase da diplomacia de Lula da Silva em posicionar o Brasil como protagonista no Sistema Internacional. Em um primeiro momento, são feitas breves análises de ações de política externa que evidenciam que Lula investiu a autonomia brasileira em estratégias como a formação de coalizão e a liderança em temas estratégicos em âmbito multilateral, a reivindicação pela reforma do CS-ONU, e a defesa por um maior espaço no SI para que países periféricos possam se desenvolver – com o objetivo maior de projetar o país no SI. Destaca-se que a Teoria do Realismo Periférico prevê somente o desenvolvimento econômico como forma de evasão da periferia, e não inclui uma perspectiva satisfatória para o comportamento de um *rule-taker* que busca superar essa condição através do ativismo crítico e da inserção em temas estratégicos, como o Brasil.

Na última parte do capítulo, foi apresentada uma breve análise do caso da negociação entre o Brasil, a Turquia e o Irã pela troca do urânio enriquecido uraniano, onde é notabilizado que o Brasil gastou sua autonomia em uma tentativa de se comportar como *rule-maker*, mas acabou constrangido pelas normas da Protohierarquia Interestatal.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou, através da realização de uma Revisão Sistemática de Literatura, da análise de fontes primárias e secundárias e da revisão bibliográfica das principais referências acerca dos temas “Política Externa de Lula da Silva (2003-2010)” e “Realismo Periférico”, conceber uma interpretação da política externa de Lula para além das análises tradicionais. A escolha da lente do Realismo Periférico para integrar o estudo se deu em vista da oportunidade possibilitada pela Teoria de se observar a política externa de um país periférico a partir de um viés adaptado à sua realidade, que engloba as problemáticas enfrentadas por esses Estados em um Sistema Internacional acometido pela assimetria.

A pesquisa teve por objetivo efetuar uma análise dos principais elementos da Política Externa dos Governos Lula (2003-2010) sob a ótica da Teoria do Realismo Periférico de Carlos Escudé, a partir da fundamentação teórica dos aspectos centrais que constituem o Realismo Periférico, e os principais eixos de atuação da diplomacia brasileira sob Lula da Silva.

A estratégia de inserção internacional elegida por Lula para conduzir a diplomacia brasileira, caracterizada pelo multilateralismo de ação e parcerias, destacou-se pelo esforço pragmático em instrumentalizar a política externa para a promoção do desenvolvimento nacional, e pela diligência executada em variadas frentes por um papel de maior destaque para o Brasil no cenário global.

Através da avaliação de algumas das principais ações de política externa efetivadas no período recortado, é possível afirmar que Lula conduziu uma Política Externa Cidadão-Cêntrica, utilizando as relações exteriores do país como ferramenta para a consecução de um maior desenvolvimento econômico, e investindo a autonomia do Brasil de forma pragmática de modo a maximizar os benefícios para a sua população. Assim, a Teoria do Realismo Periférico explica o comportamento do Governo Lula à frente da política externa brasileira no quesito da construção de uma política centrada no bem-estar de sua população, uma vez que Lula priorizou em sua oratória, estratégias de inserção e principais ações no Sistema Internacional, o desenvolvimento econômico do Brasil.

Entretanto, Escudé não foi capaz de prever a utilização da autonomia por Lula para executar tentativas de superação do status do Brasil de *rule-taker* no Sistema Internacional por um outro meio que não somente o desenvolvimento nacional – não só através do bandwagoning com potências mais fortes, mas por meio também da constatação de um ambiente internacional oportuno para a contestação dos padrões hegemônicos vigentes e para a projeção do Brasil, propiciado em grande parte pela decadência do poder dos EUA na região sul-americana e a ascensão da influência chinesa, bem como pela emergência de potências em desenvolvimento de grande relevância no Sistema Internacional.

Lula, juntamente ao ex-Chanceler Celso Amorim, propôs um investimento de autonomia voltado para o desenvolvimento econômico do país e para a projeção do país como ator de grande relevância no Sistema Interestatal, que desafiou as premissas de subserviência associadas ao papel de *rule-taker* dos países periféricos.

Ao fortalecer as relações diplomáticas e comerciais brasileiras com países em desenvolvimento, defender a inclusão das prioridades dos países periféricos na construção da agenda internacional nos principais fóruns multilaterais do mundo, e advogar por uma agenda de reforma institucional nas Nações Unidas, o Brasil buscou não apenas defender seus interesses, mas também representar as demandas de uma parcela significativa do Sul Global. Tal postura possibilitou ao Brasil um papel de liderança entre os países emergentes e refletiu um "universalismo de ação" que uniu pragmatismo e autonomia em uma estratégia voltada ao fortalecimento da posição brasileira no cenário internacional que possibilitasse, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico do Brasil.

Dessa forma, a experiência brasileira dos dois primeiros mandatos de Lula da Silva oferece uma contribuição teórica e prática ao estudo do Realismo Periférico, abrindo possibilidades para uma complementação na teoria acerca da perspectiva de que os países em desenvolvimento podem adotar uma postura mais ativa, para além da conformação do *status* de *rule-taker*, sem necessariamente comprometer a estabilidade doméstica ou entrar em confrontos improdutivos com as grandes potências.

A condução da diplomacia de Lula da Silva desafia, portanto, a visão de que a periferia está fadada a uma posição de *rule-taker*, sugerindo que há espaço para um papel de liderança para países em desenvolvimento na transformação da ordem global. Entretanto, cabe enfatizar que a análise pragmática dos custos do exercício da autonomia no SI, assim como postulado por Carlos Escudé, é indispensável a um país periférico. A análise do caso da negociação entre Brasil, Turquia e Irã pela troca do urânio enriquecido urâniano sugere que

os constrangimentos da Protohierarquia Interestatal prevalecem se o país periférico não efetuar o cálculo adequado do gasto de sua autonomia.

Em conclusão, a política externa de Lula da Silva (2003-2010) destaca-se como um exemplo de como países periféricos podem, por meio da priorização do desenvolvimento econômico, de uma diplomacia assertiva e da formação de alianças estratégicas, fortalecer suas chances de alcançar um maior protagonismo no Sistema Internacional e também promover o bem-estar de suas populações. Criando condições para, eventualmente, superar a condição de *rule-taker*.

Nesse sentido, a pesquisa sugere que o Realismo Periférico necessita de uma maior expansão e adaptação, de modo a reconhecer a atuação de potências médias como o Brasil no Sistema Internacional e a perspectiva de que a periferia, quando alinhada com seus interesses e capacidades, também pode influenciar e reformar a estrutura global, mesmo que de maneira gradual.

## REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Silvia. Historia y Relaciones Internacionales. Carlos Escudé: una lectura desde la Periferia. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, Buenos Aires, n. 135, p. 119-142, 2022.

ALVES, E. E. C. *et al.* Como fazer uma revisão sistemática da literatura? Um guia prático em governança marinha. In: Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências. **Editora IOLE**, Boa Vista, p. 67-117, 2022.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 214-240, 2010.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, estratégia e política**, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003.

ASSIS, Vinicius. **Lula quer Brasil mais perto da África, onde diplomatas reclamam de difíceis condições de trabalho**. Globo, 15 fev. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/02/15/lula-quer-brasil-mais-perto-da-africa-onde-diplomatas-reclamam-de-dificeis-condicoes-de-trabalho.ghtml>>. Acesso em: 25 maio. 2024.

BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31-38, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA)**. [Brasília]: MMA, 2010. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/epanb/item/849-c%C3%BApula-am%C3%A9rica-do-sul-pa%C3%ADses-%C3%A1rabes-aspa.html>>. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balço de Governo 2003 | 2010**. [Brasília]: MP, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/637>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

CAIXETA, Marina Bolfarine. A cooperação Sul-Sul e as epistemologias do Sul: novos referenciais para a inovação de iniciativas e produção de conhecimento. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 32, p. 4-18, 2015.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 7-32, dez. 2010.

CERVO, Amado Luiz. Editorial- A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da política exterior de Lula. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 5, n. 47, p. 2-5, 2004.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

**Conheça os BRICS**. IPEA, 2014. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>>. Acesso em: 24 set. 2024.

**CHINA foi o principal parceiro comercial do Brasil em 2009**. Gazeta do Povo, 2009. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/china-foi-o-principal-parceiro-comercial-do-brasil-em-2009-9pnr7xm4zm5ws7slattbwm2q6/>>. Acesso em: 1 jun. 2024.

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. The global south. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012. DAMÉ, L. **Nos oito anos de governo, presidente Lula visitou 84 países**. O Globo, 04 nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nos-oito-anos-de-governo-presidente-lula-visitou-84-paises-2905980>>. Acesso em: 3 abr. 2024.

DANESE, Sergio França. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. FUNAG, 2017.

DESIDERÁ, Walter Antonio. O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010). **Master's thesis. University of Brasilia, Brazil**, 2014.

ESCUDE, Carlos. Argentina's grand strategy in times of hegemonic transition: China, peripheral realism and military imports. Bogotá. **Revista de Relaciones Internacionales**,

**Estrategia y Seguridad**, v. 10, n. 1, p. 21-39, 2015.

ESCODÉ, Carlos. El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China. Buenos Aires: **Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales**, p. 529-542, 2012.

ESCODÉ, Carlos. **Foreign policy theory in Menem's Argentina**. University Press of Florida, 1997.

ESCODÉ, Carlos. Realism in the Periphery. In: **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Routledge, p. 45-57, 2014.

FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao Sul como Alternativa Multilateral. **Revista Debates**, v. 3, n. 1, p. 100–125, 2009.

FORTES, Alexandre. A Política Externa do Governo Lula: Algumas Considerações. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luis. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Moreira Dias Editora LTDA. p. 38-57, 2014.

FUNAG. **Reforma da ONU**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

GAVIÃO, Leandro et al. América del Sur en la política exterior brasileña de Lula da Silva. **América Latina Hoy**, n. 82, p. 63-83, 2019.

GONÇALVES, Williams. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luis. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Moreira Dias Editora LTDA. p. 12-37, 2014.

GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, v. 13, n. 2, 2014.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 3.ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS; Contraponto, 1999.

HOCHSTETLER, Kathryn Ann. The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 53-69, 2012.

HOLLINGTON, Andrea et al. (Ed.). **Voices from around the world: Concepts of the Global South**. Universitäts-und Stadtbibliothek Köln, 2015.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana**. Disponível em: <<https://observatorio.repri.org/glossary/iniciativa-para-a-integracao-da-infraestrutura-regional-sulamericana-iirsa/>>. Acesso em: 29 jul. 2024.

**Irã assina acordo nuclear proposto por Brasil e Turquia**. BBC, [s.d], 2010. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100517\\_ira\\_acordo\\_pu](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100517_ira_acordo_pu)>. Acesso em: 02 nov. 2024.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: **La Dependencia Político-Económica de América Latina**, p. 6–85, 1974.

KUNTZ, Rolf Nelson. **O ex-chanceler e a diplomacia**. Tradução. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2004. Acesso em: 15 abr. 2024.

LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?. **Relaciones Internacionales**, n. 12, p. 55-81, 2009.

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. What do we talk when we talk about South–South cooperation? The construction of a concept from empirical basis. In: **IPSA–ECPR Joint Conference, São Paulo**. 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p.7-28, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 48(1), pág. 24-59, 2005.

MANZUR, Tânia Maria PG. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 169-199, 2014.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations**. New York: McGraw Hill, 1973.

MUÑOZ, Luciano de Rosa. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. **Carta Internacional**, v. 11, n. 2, p. 200-221, 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. **Ideias**, v. 2, n. 2, p. 119-132, 2011.

O discurso de Lula em Davos. **OAB**, 2003. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/978/o-discurso-de-lula-em-davos>>. Acesso em: 5 out. 2024.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. Saraiva Educação SA, 2017.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de; ONUKI, Janina. Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul. **Caeni**, p. 1-23, 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida; CANESIN, Carlos Henrique. A Rodada Doha e a ineficiência do multilateralismo comercial: impactos domésticos no Mercosul. **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP: São Paulo, 2011.

**Programa de Governo Lula 2002**. UOL, 2002. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2024.



**Programa de Governo Lula 2007.** 2007. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2024.

PUIG, Juan Carlos. Introducción. In: América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: **Grupo Editor Latinoamericano**, p. 6-12, 1984.

RAMANZINI Jr, Haroldo. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 60-60, 2010.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016.** Versal, 2017.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível – a política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). In: **Novos Estudos**, n. 87, 2010.

RINALDI, Augusto Leal. **A política externa do governo Lula: Identificações e Orientações.** Orientador: Shiguenoli Miyamoto. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SANTOS, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos. **A Cooperação Sul-Sul (CSS) Para a Reorientação dos Imaginários e Práticas do Desenvolvimento: Os Caminhos da Cooperação Entre Guiné Bissau E Brasil.** Orientador: Umberto Euzebio. 2017. 302. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, p. 151-168, 2010.

SCHENONI, Luis.; ESCUDÉ, Carlos. Peripheral realism revisited. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, 2016.

SCHWELLER, Randall L. Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. **International security**, v. 19, n. 1, p. 72-107, 1994.

SILVA, A. L. R. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 11, n. 120, p. 18-24, 2010.

SILVA, A. L. R.; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. A cooperação Sul-Sul na política externa do governo Lula (2003-2010). **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 14, p. 69-93, 2012.

SILVA, A. L. R. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143–184, jan. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional.** MRE. Secretaria de Imprensa e Divulgação: Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em: 4 set. 2024.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). **SADER, Emir (org.)**, v. 10, 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007 – 2010. **Presidência da República**, 1/1/2007. Brasília: MRE, 2007. Disponível em:  
<[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2030](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2030)>. Acesso em: 5 out. 2024.

SIMONOFF, Alejandro César. La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé. **Relaciones Internacionales**, 2003.

SIMONOFF, Alejandro César. Origen, auge y caída del Realismo Periférico. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, v. 7, n. 14, p. 223-248, 2022.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional**, v. 47, p. 191-222, 2004.

TICKNER, Arlene B. Hearing Latin American voices in international relations studies. **International Studies Perspectives**, v. 4, n. 4, p. 325-350, 2003.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. Orientador: Luis Augusto Estrella Faria. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. ALCA Light. **Política Externa**, v. 13, n. 2, p. 45-52, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Waveland Press, 2010.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011). Brasília: **Funag**, 2016.