



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA UnB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Curso de Especialização em Relações Internacionais

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARCERIA
ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL-UNIÃO EUROPEIA FRENTE AS
NOVAS DINÂMICAS GLOBAIS**

Oscar Rodrigo Pessoa Borja¹

Trabalho apresentado para o curso de especialização em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sob a orientação da Dra. Ana Flávia.

Brasília, 10 de Março de 2012

¹ ¹.Preparing dissertation for his PhD in International Cooperation in the Universidade de Brasília (UNB-DF).

RESUMO

Se as mudanças climáticas e a crise financeira têm alterado as prioridades da agenda internacional para o desenvolvimento “sustentável”, porque um país deve arcar com os custos por um meio ambiente saudável, ou se responsabilizar por um desequilíbrio financeiro e outro não, se nos resultados finais todos se beneficiariam? Para a teoria do Jogo de Dois Níveis (JDN), cujo principal expoente é Robert Putnam (1988), a resposta pode ser explicada a partir dos tomadores de decisões a nível doméstico, os quais podem esclarecer a atitude das nações em não assumirem responsabilidades e custos a nível internacional. Para testar esta teoria, o estudo aplicou questionários ao Corpo Diplomático, Homens de Estado e Políticos do Brasil e da União Europeia com o objetivo de analisar o que está por trás da *parceria estratégica* e poder inferir a percepção dos parceiros quanto à parceria ambiental para o desenvolvimento sustentável. A partir da análise do discurso como método os resultados obtidos apontaram que o objetivo da *parceria estratégica* não é a efetividade das agendas mais extensas e conflitantes como a ambiental, mas a construção de um sujeito dócil, politicamente, e útil, economicamente.

Palavra-Chave: Desenvolvimento Sustentável, Relações Internacionais, Parceria Estratégica. Desafios globais.

ABSTRACT

If the climate changes and the financial crisis have changed the priorities of the international agenda for the "sustainable" development, why must a country bear the costs for a healthy environment or take the responsibility for a financial imbalance and the other not, if at the final results everyone would benefit? According to the theory of Two-Level Game (TLG), whose primary exponent is Robert Putnam (1988), the response can be explained from the decision makers at the domestic level, which may explain the attitude of nations of not taking the responsibility and costs internationally. To test this theory, the study has applied questionnaires to the Diplomatic Corps, State Men and Political Leaders of Brazil and the European Union in order to analyze what it is behind the strategic partnership and be able to infer the perceptions of partners regarding environmental partnership for sustainable development. From the analysis of discourse as a method, the results have indicated that the goal of the strategic partnership is not the effectiveness of the most extensive and conflicting agendas as the environmental, but the construction of a docile subject, politically and economically useful.

Keywords: Sustainable Development, International Relations, Strategic Partnership.

INTRODUÇÃO

O sistema de prioridades estratégicas entre Brasil e União Europeia passou por transformações intensas nas últimas três décadas, a exemplo do acordo bilateral de parceria estratégica². Porém, dentro do mundo em descontrole (GIDDENS, 2000) o esforço de construção dessa aliança estratégica gera dúvidas relativas tanto ao impacto dos diferentes processos dessas transformações em si quanto, à própria retórica dos Homens de Estados que são suspeitos de ocultar em seus discursos³ a “verdadeira” política externa e as relações internacionais de seus países.

Consequência de dois ambientes (internacional e nacional) favorável às relações internacionais do Brasil, em 04 de julho de 2007, na Cúpula de Lisboa⁴, a União Europeia rompe com a paralisia de sua política externa para América Latina e institucionaliza uma *parceria estratégica*⁵ com o Brasil. *Parceria* essa suscita dúvidas tanto do ponto de vista da efetividade das agendas, quanto do discurso internacionalmente deturpado dos Homens de Estado. Por isso, entender as “reais” intenções narrativas, ocultadas em um discurso de “parceria estratégica” demanda uma abordagem científica que aqui será analisada por Foucault (1995).

...gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência; gostaria de mostrar, por meio de exemplos precisos, que, analisando os próprios discursos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras, próprias da prática discursiva. (Foucault, 1995, p.56)

Partindo da premissa que o discurso não se encontra na consciência dos

² A partir da Cimeira UE-Brasil em 2007 novas agendas reforçadas oficialmente na pauta de discussões: promoção de uma parceria ambiental para o desenvolvimento sustentável, reforço da parceria em matéria de alterações climáticas, reforço das capacidades de gestão dos riscos de catástrofe, fortalecimento da cooperação em questões de energia, expansão das relações comerciais e econômicas, reforços dos diálogos políticos, dentre outros desafios globais (EUROPA, 2011a).

³ Chamaremos de discurso um conjunto de enunciados que se apoiem na mesma formação discursiva. (Foucault, 1995, p.135).

⁴ Participaram da Primeira Cimeira Brasil-UE de Lisboa em 2007: O Primeiro-Ministro de Portugal, José Sócrates, na sua qualidade de Presidente do Conselho Europeu, assistido pelo Secretário-Geral/Alto Representante do Conselho da União Europeia, Javier Solana, o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, e o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Estiveram também presentes na reunião Benita Ferrero-Waldner, Comissária Europeia para as Relações Externas, Peter Mandelson, Comissário para o Comércio Externo, Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, e Luís Amado, Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de Portugal (2011b).

⁵ A palavra-chave utilizada para se verificar como a temática ambiental aparece para os atores foi “parceria estratégica”

indivíduos, mas se impõem a todos aqueles que falam num determinado campo discursivo⁶, o desafio posto torna-se entender a trama discursiva de um conceito em construção, como o de *parceria estratégica*. Contudo, ainda mais provocador será descrever e analisar o crescente leque de interfaces e práticas sociais existentes entre os processos decisórios e os sistemas políticos econômicos existentes nas diversas agendas internacionais entre a União Europeia e o Brasil.

Desse modo, a partir da análise do campo discursivo dos Homens de Estado, a presente pesquisa objetiva analisar para que servem as funções enunciadas no conceito de *parceria estratégica*, e ao fazê-lo, inferir a percepção dos parceiros quanto a *parceria ambiental para o desenvolvimento sustentável*⁷, dada a sua importância no âmbito dos chamados desafios globais.

Para atingir esse objetivo, utilizamo-nos de uma pesquisa qualitativa do tipo exploratório e descritiva, mas que também assumiu caráter explicativo, uma vez que tentou explicar o porquê do comportamento dos Estados e das ações governamentais. Quanto aos meios, a pesquisa fora definida como do tipo bibliográfica, documental e de levantamento com a aplicação de questionário. Quanto aos fins, o método utilizado foi o indutivo e discursivo iniciando-se pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca do conceito de parceria estratégica.

É válido destacar que a pesquisa teve início em maio de 2011 e foi concluída em Dezembro de 2011. Para racionalização do tempo, foram observadas várias etapas de execução, que assim podem ser distribuídas: na primeira, o tempo foi empregado na revisão bibliográfica e observação do problema. Na segunda fase, caracterizada pelo planejamento, definiu-se à escolha do tema e a delimitação do problema de pesquisa. Num terceiro momento, compreendido como fase de desenvolvimento, o estudo aplicou questionários aos formuladores e decisores de política externa na arquitetura da União Europeia e do Brasil.

A partir dos dados tabulados e organizados, a análise dos dados baseou-se na

⁶ Para Foucault (1995) campo discursivo significa falar segundo determinadas regras. Campo discursivo é “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa”. (1995, p.136).

⁷ Com o lançamento da *parceria estratégica* um conjunto de diálogos setoriais em temas de interesse comum é formalizado em 2008 no Plano de Ação Conjunto (PAC) na Cúpula presidencial, e em 2009, na 11ª reunião da Comissão Mista. Porém é válido ressaltar que dentre os campos de interesse mútuo da *parceria estratégica*, a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável é uma das prioridades desde o estabelecimento dos diálogos setoriais bilaterais na 9ª reunião da Comissão Mista, em 2005.

corrente teórica pós-positivista das Relações Internacionais⁸. É válido ressaltar que apesar de compartilhar valores com tal corrente, foi necessário um diálogo com os positivistas para atender aos objetivos propostos. Nesse sentido, para analisar a fundamentação da agenda setorial ambientalⁱ comum entre o Brasil e a União Europeia, o campo de observação empírica do estudo utilizou como parâmetro o paradoxo de Mancor Olson Jr.(1965)⁹: quanto mais extenso e geral for o interesse dos atores sobre uma questão, menos os mesmos estarão dispostos a participar efetivamente na sua implementação.

Para provar nosso argumento, procuramos, antes, contextualizar historicamente os aspectos epistemológicos contido na ordem nacional dos parceiros e internacional, sendo traçado o panorama geopolítico do Brasil-UE no século XXI. A partir da teoria do Jogo de Dois Níveis (JDN), cujo principal expoente é Robert Putnam (1988), a resposta para a baixa efetividade de uma política ambiental internacional será explicada a partir dos tomadores de decisões a nível doméstico entre o Brasil e a União Europeia, díades (Eu x Outro).

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign (PUTNAM, 1988, p.434)

1.Os construtores do conceito de Parceria Estratégica

Para racionalizar o escopo desta pesquisa, que é o de compreender as visões dos decisores da política externa do Brasil e da União Europeia, em relação ao discurso de *parceria estratégica*, o estudo questionou aos participantes da pesquisa: Para que serve o conceito de *parceria estratégica* no sistema de relações econômicas e políticas entre Brasil – União Europeia? A análise dos possíveis caminhos para responder ao

⁸ Para Nogueira & Messari “A teoria das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitem compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial” (2005, p.2).

⁹ É válido ressaltar que a teoria organizada por Mancor Olson Jr.(1999), adotada alhures, não é uma camisa de força para sustentar os elementos factuais, apenas serve para direcionar a pesquisa sobre o paradoxo entre teoria e prática.

questionamento feito aos construtores do conceito de *parceria estratégica* toma como recurso teórico e analítico as contribuições de Foucault¹⁰, Cox¹¹ e Ruggie¹² sobre o tema em voga.

Para evitar a armadilha de uma análise parcial sobre níveis de abstração dos discursos científicos, o estudo buscou dados empíricos para dar suporte à nossa lógica analítica. Observando uma amálgama de níveis de análise para explicar as decisões no contexto internacional, o estudo, enfatiza o ponto de vista do campo político¹³ para analisar a realidade internacional em que se encontram os parceiros. Trabalhando no nível dos indivíduos, o estudo torna compreensível a sua interpretação questionando: o que é *parceria estratégica* para o Brasil e para a União Europeia?

"O Brasil e a União Européia devem trabalhar mais juntos do que nunca perante o cenário atual. A resposta à crise é redobrar a aposta em nossa parceria estratégica"
(Presidente Lula em referência ao plano para fortalecer o diálogo e a cooperação bilateral)

Presidente Lula



"Nesse mundo cada vez mais interdependente, a cooperação entre um líder regional como o Brasil e a União Européia, muitas vezes referida como modelo de integração regional, seria por si só desejável e benéfica para todas as partes e para o desenvolvimento em geral".

**President of the
European Commission
José Manuel Barroso**

No discurso político, *parceria estratégica* serve para *trabalhar juntos* com o objetivo de *beneficiar todas as partes*, “no sentido de aprofundar o entendimento mútuo, expandir as bases comuns e reforçar o diálogo e a cooperação em áreas de interesse mútuo” (GARCIA, 2008, p. 730). Já para os acadêmicos, o termo *parceria estratégica* “é usado de maneira pouco rigorosa no jargão e nos documentos da União

¹⁰ A Partir dos estudos de Foucault é possível entender o substantivo silenciado no conceito de parceria estratégica a partir de duas perspectivas: linearidade histórica e descontinuidade, particularidade e localidade.

¹¹ Para Cox (1983) existem duas correntes principais que levam à idéia gramsciana de hegemonia. A primeira nasceu do marxismo tradicional, no qual o capitalismo se transformou hegemônico pela força e coerção da burguesia sobre a maioria, porém com a Revolução Bolchevique os operários exerceriam hegemonia, e a segunda, dos textos de Maquiavel. Para Gramsci existem da hegemonia não se fazer só através da força e a coerção se fazem também através de um consenso. Para Gramsci o consenso é uma forma de Hegemonia, ou seja a forma de fazer com que seus interesses prevaleça. Gramsci diz que as bases materiais de poder são importantes para se alcançar hegemonia, porém não são as únicas, uma vez que o poder envolve outros elementos. Carr e Morgenthau falam do poder econômico. O terceiro elemento da hegemonia para Gramsci é a corrupção, através de uma espécie de cooptação (A cooptação é um sistema de organização pela qual uma associação qualquer de pessoas nomeia internamente os seus próprios membros, sem dependência de critérios externos). O Cooptado (aquele que se vende) sabe que esta fazendo e isso é uma forma de atingir um objetivo. É valido ressaltar que cooptação é diferente de Alienado (aquele que não sabe os objetivos).

¹² Comparando Cox e Ruggie (institucionalismo sociológico) é possível compreender como a percepção dos Homens de Estado têm um grande poder de influencia a ordem mundial (econômica e política).

¹³ Segundo Bourdieu (1989, p. 164) campo político “é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, etc.”

Europeia” (LESSA, 2009), o que encobre os constrangimentos da parceria e as intenções que não são concretizadas. Desse modo, a unidade de análise é confrontada entre os tomadores de decisão (Homens de Estados, Políticos e Diplomatas) do Brasil e da União Europeia com o objetivo de mapear o estado da arte no tocante a eclética ordem mundial por trás do conceito de *parceria estratégica*.

2. Corpo Diplomático, Homens de Estado e Políticos

Antes de compreendermos os alicerces linguísticos do conceito de parceria estratégica, é preciso entender que a política externa tem três instrumentos básicos à disposição do Estado: *diplomacia*, que está subordinada a um ditame político, as *forças armadas* que são o aparato coercitivo e a *inteligência* (espionagem). O aparato coercitivo e a inteligência não serão aprofundados no estudo por questões metodológicas. Porém, se faz necessária a análise da diplomacia, que também tem um caráter político, devido às suas competências decisórias.

Nesse contexto, as instâncias em que concentraremos nossas análises, serão aquelas que possuem canais de acesso direto à política externa: Corpo Diplomático, Homens de Estado (corpo burocrático) e Políticos. É válido ressaltar que a Diplomacia e os Homens do Estado são importantes para opções de decisões em matéria de política externa, uma vez que possuem um saber especializado, mas cabe aos políticos a decisão final¹⁴.

Para operacionalização empírica, a amostragem abaixo foi do tipo não probabilístico e intencional, na qual os participantes da pesquisa foram selecionados pelo critério de estarem diretamente ligados à Agenda Brasil - União Européia. Feitas pequenas ressalvas e observações quanto a nossa unidade de análise, a montagem do conceito de *parceria estratégica*, na visão do Brasil, apresenta as seguintes perspectivas:

Tabela 3: Visões do Corpo Diplomático, Homens de Estado e Políticos do Brasil.

Visões Brasileiras

¹⁴ Originalmente a competência é da autoridade política (presidente), mas isso tem haver não apenas com as questões jurídicas ou constitucionais, mas com o perfil do comandante de Estado. Por exemplo, o governo de FHC tinha o Itamaraty como conselheiro, já o governo Lula compartilhava a execução da política externa com os diplomatas.

Cristovão Buarque Senador – Vice Presidente da Comissão de Relações Exteriores	Hoje esta parceria é puramente comercial e econômica.
Sebastião Bala Rocha Deputado – Presidente do grupo parlamentar Brasil – UE	Envolvimento Bilateral entre nações que estabelecem uma pauta conjunta em temas que podem fortalecer as relações e se desenvolverem como nações parceiras nas áreas prioritárias.
Eduardo Suplicy Senador – Vice-Líder do Partido dos Trabalhadores (PT) no Senado Federal, entre 2007/2010	Colaboração estratégica para a construção da justiça e da paz entre as nações.
Eduardo Azevedo Deputado – Presidente do Grupo Parlamentar Brasil-França	Trata-se de trabalho conjunto em várias áreas buscando o desenvolvimento da sociedade moderna e o combate às desigualdades.
Rodolfo Grandi – Conselho Consultivo do Grupo Parlamentar Brasil-UE	Deveria ser uma parceria que desse preferência a vários setores. Portanto não poderia ser tão numerosa como é na realidade.
Hamilton Moss de Souza – Secretário de Planejamento e Desenvolvimento energético do Brasil	Uma parceria que atenda aos interesses comuns de duas partes, em questões relevantes ao desenvolvimento.
Carlos Marcio Cozendey – Secretário de Assuntos Internacionais	Diálogos com base na estrutura de interesses comuns.
Paulo Roberto de Almeida Embaixador – Vice-Presidente da Associação dos Diplomatas Brasileiros	Trata-se de uma relação que pode não ser julgada ideal por esses países, que estariam supostamente em busca de ganhos não recíprocos, o que lhes pode ser assegurada por uma grande economia “imperial”, mas não necessariamente por uma potência “média” como o Brasil.
Otávio Briones Advisor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	Visa a conferir às relações entre o Brasil e a UE o devido peso que merece, uma vez que possibilita o incentivo não só da frequência dos diálogos, mas também do nível de interlocução entre as duas partes. Isso contribui para que as questões possam ser tratadas com a propriedade e no nível hierárquico entre os quadros.
Danyela de Oliveira Félix - Diretora Nacional (Substituta) do departamento de programas de cooperação internacional em gestão pública	Considero que ainda não há clareza por parte dos atores do que é estratégico nessa parceria.
Márcio Lopes Corrêa – Coordenador Geral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	Espaço que permite aos dois lados identificar ações de mútuo interesse, o que exige tempos longos de maturação, bem como compromissos que mobilizem objetivos e empenho das partes.
Isa G. Torres Mäkinen - Analista de Projetos Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	O intercâmbio de conhecimentos nas seguintes áreas: multilateralismo, mudanças climáticas, dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza e a integração regional.
Artur Augusto Alves de Araujo Assistente de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores do Brasil	Designar um funcionário do quadro do MRE com habilidade e idoneidade para alcance de objetivos comuns.
Conselheiro Luciano Mazza de Andrade – Chefe da Missão do Brasil junto à União Européia	Relacionamento cada vez mais denso baseado em interesses, objetivos e valores comuns.
Claudio Medeiros Leopoldino Primeiro Secretário – Subchefe Divisão Europa III – União Européia, OTAN, OSCE	Relacionamento bilateral privilegiado, que reconhece as possibilidades e potencial de corrente da sinergia entre as capacidades, recursos, interesses e valores compartilhados de ambas as partes.
Santiago Irazábal Mourão Diretor da divisão Europa	Relacionamento privilegiado entre os parceiros com condições de igualdade.

Samuel Antunes Antero - Diretor Nacional do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil	Conjunção de esforços para temas de interesse comum.
Ronaldo Kufner Diretor de Gestão do Desenvolvimento Econômico Social CDES/Presidência da República	Criação de uma relação de confiança visando a alcançar objetivos estratégicos comuns.
Ademar Seabra da Cruz Junior – Diplomata/Itamaraty Membro da Comissão Especial Encarregada de Discutir, em termos preliminares, as condições de associação do Brasil ao Observatório Europeu Austral (<i>European Southern Observatory</i> - ESO)	Trata-se de um mecanismo de cooperação para o desenvolvimento no qual os parceiros decidem empenhar esforços e recursos, humanos e financeiros, em escala prioritária, para consecução de objetivos comuns nos planos doméstico e global.
Luís Fernando Abbott Galvão - chefe da Divisão da Europa III do Ministério das Relações Exteriores do Brasil	O termo designa relações políticas de natureza especial e privilegiada. O lançamento da Parceria Estratégica com a União Européia contribuiu para que se verificasse significativo adensamento de nossas relações com o bloco em sua vertente política.
Guy M. de Castro Brandão Embaixador Presidente da Associação dos Diplomatas do Brasil (ADB).	Respeito das respectivas personalidades e rigor nos interesses comuns.
Affonso Celso de Ouro-Preto Embaixador - Ministério das Relações Exteriores do Brasil	Parceria seria uma tautologia
Eduardo Gradilone – Embaixador Ministério das Relações Exteriores do Brasil Subsecretária-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior SGEB	Cooperação para o Desenvolvimento de projetos conjuntos sobre temas de maior importância e envolvimento do parceiro em temas que lhe interesse.

Analisando a nuvem de palavras do Corpo Diplomático, Homens de Estado e Políticos do Brasil percebe-se que as palavras mais frequentes são: *Relações; Relacionamento; Interesses; Desenvolvimento; Bilateral; Objetivos; Partes; Temas; Nações; Áreas*. No relativo às relações internacionais, os pontos comuns das visões dos Homens de Estado brasileiros quanto ao termo *parceria estratégica* estão no interesse do fortalecimento das **Relações Bilaterais**, o que fortaleceria o poder do Brasil junto a outros atores do sistema internacional, como o declarado desejo de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança.

Através do mapeamento de um conjunto de elementos ditos no campo político, percebemos com o discurso dos entrevistados a frequência da palavra “desenvolvimento”. Mas, por que isso é dito aqui? Para Foucault (1995) pensar a relação entre o discurso (conhecimento sistemático sobre o desenvolvimento) e o não discurso (as práticas do desenvolvimento) é o mesmo que pensar na continuidade e descontinuidade da história. Assim, ao analisarmos na história a emergência de um conceito como o de “parceria estratégica”, inexistente antes da formação da zona do

Euro, descobre-se que o conceito de desenvolvimento atrelado ao de *parceria estratégica* tem uma crescente dependência em relação à ciência econômica.

É preciso então estar atento às rupturas nos discursos e nas práticas políticas e diplomáticas. O Brasil, por exemplo, tem uma visão esquizofrênica entre o pensamento liberal e o pensamento padrão estrutural-funcionalista empiricista. Será uma diplomacia com ênfase estruturalista a melhor maneira para defesa da soberania nacional?

Países mais abertos são geralmente mais prósperos, seus agentes econômicos dispõem de mais renda pessoal e estão sempre acompanhando o estado da arte mundial em matéria de ciência e tecnologia. Uma simples correlação entre coeficientes de abertura externa e renda per capita permite confirmar, com poucas exceções nacionais, essa evidência das relações internacionais contemporâneas (ou de todas as épocas) (ALMEIDA, 2006, p.13).

Como nosso objetivo aqui é convergir esforços para compreensão do conceito de *parceria estratégica* e suas contradições, não discutiremos o paradigma do desenvolvimento¹⁵ do Brasil ao longo da história. Porém, faz-se necessário uma pequena comparação entre os discursos e práticas do Brasil e o da União Europeia ao longo das últimas décadas (ressaltando que essa comparação é uma tentativa intelectual, uma vez que comparar um Estado e um Bloco Econômico é exaustivo, ou até impossível na prática).

Visando demonstrar como o lastro ideológico de um modelo influencia na construção de um conceito, bem como na ação de seus construtores, o estudo cita a Tese de Pio (2002), para demonstrar que ao longo da história, a economia brasileira está marcada pelo baixíssimo grau de desenvolvimento da economia colonial, por atrasos na formação do mercado interno, pela expansão tardia da industrialização, pela cristalização de uma estrutura centro-periferia dentro do próprio país, pela tendência ao desequilíbrio externo e à inflação estrutural. Será que fazer *parcerias estratégicas* com essa posição é assertivo para os interesses nacionais?

Ainda assim, negociadores nacionais têm o hábito – irracional economicamente, mas compreensível politicamente – de “conceder” abertura aos mercados do país apenas depois de intensa barganha negociadora, confirmando que o velho mercantilismo possui vida efetivamente longa (ALMEIDA, 2006, p.14).

¹⁵ Para aprofundamento sobre a temática, sugere-se: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, “A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável”, In: ALTEMANI, H. de O.; LESSA, A. C. (orgs.), “Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas”, São Paulo, Saraiva, 2006.

Feito esse pequeno panorama, cabe ao Brasil refletir com prudência em suas prioridades estratégicas externas para não dispersar esforços. Para viabilizar essa linha de ação, cabe aos Homens de Estado revisar seus discursos sobre o que realmente é uma *parceria estratégica*. Será que o desenvolvimento de *parcerias estratégicas* deveria, em princípio, estar limitado à região, como era visto por FHC, tendo em vista a real capacidade de recursos (financeiro, militar e diplomático) do Brasil? Ou será que não existem limitações estruturais para ação exterior de *parcerias estratégicas* como revelou a política externa do governo Lula?

Devido ao objeto de estudo, que é entender o conceito de *parceria estratégica*, não cabe aqui, tecer reflexões aprofundadas sobre as linhas de ação de cada governo. No entanto, cabe salientar que nos conceitos ressaltados pelos entrevistados, não ficou explícito os meios e instrumentos que foram utilizados para a sustentabilidade das *parcerias estratégicas* asseguradas. Para ajudar nessa reflexão, basta olharmos na história para vermos que a União Europeia se desenvolveu graças a esse longo e trabalhoso esforço de construção de *parcerias estratégicas* dentro das suas próprias fronteiras nacionais e regionais.

Cito o trabalho intitulado “*Governança e segurança climática na América do Sul* (VIOLA; PLATIAU; LEIS, 2007) para questionar se não seria o momento dos Homens de Estado Brasileiro começarem a sustentar as parcerias já alcançadas, principalmente com países da América Latina¹⁶ ao invés de dispersar.

Tabela 2: Visões do Corpo Diplomático, Homens de Estado e Políticos da União Europeia

Visões da União Europeia	
Mlle Anne-Sophie Cerisola Conselheira da França no Brasil	Promoção dos Direitos Humanos e da Democracia em defesa da justiça internacional e do desenvolvimento social, livremente escolhido e produtivo para todos.
Paulo Rangel Deputado do Parlamento Europeu	Trata-se de Acordos que visam ao estabelecimento de plataformas de diálogo permanente cujo objectivo é, em primeiro lugar, reforçar as relações bilaterais entre espaços geográficos (países, regiões, etc.) no sentido de criar os instrumentos necessários à prossecução de desafios comuns, previstos no quadro desses Acordos. Entre outros, as parcerias estratégicas têm como objectivo o reforço da cooperação em domínios considerados estratégicos e de interesse comum dos signatários, criam condições para a realização de acções conjuntas e, no contexto do diálogo permanente, são um meio favorável à adopção de posições comuns.

¹⁶ Fonte: Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (GRACIA, 2008, p.638).

Beauront – Senador do governo da França	É o fortalecimento das relações multilaterais entre os parceiros.
Nuno Teixeira - Deputado do Parlamento Europeu René	Uma parceria estratégica é uma cooperação estreita para, com base em interesses e em valores comuns, atingir os objetivos acordados e responder de forma conjunta e solidária aos vários desafios comuns, podendo dizer respeito a relações políticas, econômicas, culturais, entre outras. Este fomento de relações privilegiadas pode existir entre duas ou mais entidades (os parceiros) e deve contemplar um plano de ação (uma estratégia) que, ao determinar as várias metas a alcançar bem como os eventuais meios para atingi-las, sirva de quadro de orientação temática dos domínios abrangidos e também de base ao enquadramento institucional no qual as suas relações se desenvolvem.
Andrew Ford Cônsul-Geral da Embaixada do Reino Unido no Brasil	Trabalho em conjunto com responsabilidades mútuas.
Jean-Louis Berton – Representante do Parlamento Europeu - Diretor de Política Externa da União Europeia.	É um entendimento vertical nas dimensões: ambiental, econômico e social, que visa à construção de um futuro comum para a cooperação entre o Brasil e a UE
Ana Paula Zacarias Embaixadora Chefe de Delegação & Mário Rui Queiró - Delegação da União Europeia no Brasil representante do Setor de Economia, Política e Assuntos Públicos da Delegação da União Europeia (Delbra).	Planos ambiciosos de reforço da cooperação bilateral entre a UE e o Brasil nas áreas econômica, tecnológica, ambiental e social bem como a cooperação entre sociedade civil, instituições, parlamentos e empresariado. É também um fórum para concertar posições em relação às grandes questões de governação global como as relações econômicas globais, a luta contra as alterações climáticas, as questões energéticas a segurança internacional.
Peter Bekx – Diretor de Economia Internacional, Finanças e Governança global	Cooperação multilateral no âmbito do G-20.
Maria Cristina Araújo Assessora do Programa de Cooperação - Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).	Aprofundamento das relações bilaterais e multilaterais em áreas prioritárias, onde poderão realizar intercâmbios de experiências, boas práticas e atividades de interesses mútuos
Gaetan de Smet Assessor financeiro - Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).	Com a crise mundial a parceria está mudando. E hoje acredito que esse conceito tem haver com idéias de ajuda econômica a nível global.
Rosana Tomazini Assessora do Programa de Cooperação - Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).	A UE oferece parceria estratégica aos países que considera como estratégico no seu relacionamento, contudo, trata-se de um conceito mais político, com poucos resultados práticos até o momento.
Hans Dorresteijn Assessor de Meio Ambiente - Delegação da União Europeia no Brasil	Uma cooperação de longo prazo para trabalhar em benefício comum principalmente em assuntos de grande importância para os parceiros.
Maria Das Graças Costa Assessora do Programa de Cooperação - Delegação da União Europeia no Brasil	Visa a um objetivo específico com parceria voltada para o alcance desse objetivo.
Ana Almeida Assessora do Programa de Cooperação - Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).	Uma parceria que contemple interesses mútuos comuns em áreas prioritárias específicas.
Milena Smit Embaixadora da Eslovênia no Brasil	São agendas prioritárias nomeadas pelos parceiros de forma estratégica.
Paulo Lopes Conselheiro Sociedade da Informação - Delegação da União Europeia no Brasil (Delbra).	Parceria estratégica é quando dois países ou blocos decidem aprofundar suas relações. É um interesse de ambas as partes em intensificar a cooperação e desenvolver um diálogo mais aprofundado, trabalhando conjuntamente, por exemplo, em questões de interesse mundial. Este

	aprofundamento é baseado em diálogos anuais de alto nível e reuniões de cúpula ministerial regulares. A parceria estratégica entre União Europeia e Brasil foi adotada na I Cúpula UE-Brasil em Lisboa, no ano de 2007.
Dimitri Alexandrakis Embaixador da Grécia no Brasil	Fundamental para o fortalecimento das relações dos países e para a vida internacional.
Else Keyers Conselheira da Embaixada da Bélgica no Brasil	Fortalecer o diálogo e as ações comuns nas áreas em que compartilham valores comuns: direitos humanos, democracia, desenvolvimento sustentável. Fortalecer intercâmbios econômicos e comerciais.
Jacek Junosza Kisielewski Embaixador da República da Polônia no Brasil	Parceria com programas comuns de desenvolvimento bilateral (ex.-África) e na tentativa de resolver juntos os problemas globais (ex-clima)
Branislav Hitka Embaixador da República Eslováquia	É uma parceria histórica e cultural natural entre parceiros privilegiados
Jonathan Dunn Primeiro Secretário do Reino Unido no Brasil	É uma visão de longo prazo em termos políticos
Juan José Buitrago de Benito Ministro Conselheiro da Espanha no Brasil	É o desenvolvimento comum de pensar a ordem presente e futura.
Francisco Fontan Prado Ministro Conselheiro Delegação da União Europeia Brasil	Essencialmente são negociações mais interdependentes entre o Brasil e a UE, que visa a explorar os campos de complementariedade.

A partir da ocorrência das palavras: *Cooperação, Relações, Comuns, Diálogo, Internacional, Interesse*, percebe-se que o ponto em comum da visão da União Europeia está no interesse de um sistema internacional **multipolar e pluralista** como um caminho alternativo contra o unilateralismo dos Estados Unidos. Assim, os generais da arte Europeia acreditam que a melhor estratégia, ou seja, seleção dos meios está em diversificar as relações de poder no mundo através de alianças estratégicas.

O raciocínio de Cox (1998) supõe a existência de dois tipos de multilateralismo: o econômico, sustentado pelos Estados mais poderosos e o político decorrente do econômico. Desse modo, é preciso questionar em que medida o Brasil é *estratégico* politicamente e economicamente para a União Europeia? Para responder a esse questionamento, faz-se necessário compreender a definição operacional de multilateralismo.

O sociólogo John Ruggie (1998) contrapõe a máxima que afirma que o objetivo maior dos Estados é proteger os seus interesses (Realismo e Neo-Realismo). Para Ruggie (1998) o conceito de multilateralismo apoia-se na indivisibilidade entre crenças intersubjetivas e objetivas e reciprocidade difusa, ou seja, a crença que todos serão beneficiados de um arranjo coletivo. Assim, centrado nos conceitos de Ruggie (1998), percebe-se que o conceito de *parceria estratégica* para a União Europeia está ligado à política de *state-building* (RUGGIE, 1998), ou seja, política de ajuda para que os Estados mais fracos se governem, o que o autor chama de “*Collective Intentionality*”

(RUGGIE, 1998, p. 869).

Dessa forma constata-se que no mundo capitalista os Homens de Estado não irão contribuir voluntariamente para a *parceria ambiental para o desenvolvimento sustentável* além das transações econômicas, visto que isso beneficiaria a coletividade, visto que ele sozinho não irá fortalecer perceptivelmente a promoção de novas agendas e visto que iria desfrutar das vantagens das conquistas das novas agendas tanto se o apoiasse quanto se não o fizesse. Assim, caso os Homens de Estado realmente queiram contribuir para a sustentabilidade das gerações futuras (JONAS, 2006), é preciso uma reflexão que desvincule prosperidade e crescimento econômico, quem sabe até ao decrescimento (VEIGA, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, percebe-se que o conceito de *parceria estratégica* compõe-se de dois outros e forma um conjunto sensivelmente diferente. Parceria é o estabelecimento de ações conjuntas, com vistas a objetivos comuns. Estratégico é aquele que envolve diferentes ações (ou táticas) sob a égide de uma filosofia básica de ação. É a percepção clara de objetivos e metas e a definição também clara das ações que se empreendem para alcançá-los. *Parceria estratégica* é, portanto, um conceito que deve abarcar todos esses elementos e agregar a eles a perspectiva da singularidade, da excepcionalidade, do especial.

Conclui-se também que o objetivo por trás do discurso de *parceria estratégica* não é a efetividade das agendas mais extensas e conflitantes como a ambiental, mas a construção de um sujeito dócil, politicamente, e útil, economicamente. O paradoxo é como edificar uma consciência pública favorável à solução dos desafios globais num sistema internacional onde o sujeito é construído com alta capacidade produtiva econômica liberada e com baixa atuação política reflexiva.

Através de algumas evidências claramente presentes no jogo de relação entre o discurso e o não discurso, o estudo compreende que as narrativas do desenvolvimento vigente estão longe de serem sustentáveis, uma vez que quanto mais extenso e geral for o interesse dos atores sobre uma questão, menos os mesmos estarão dispostos a participar efetivamente na sua implementação, tendendo a um comportamento individual chamado de *free riders*, ou seja, a tendência é esperar que alguém arque com os custos das agendas para obter mais benefícios.

Com apenas cinco anos de intercâmbio, seria ingênuo pensar num desfecho conclusivo que comprovasse ou refutasse uma hipótese para o futuro das relações entre o Brasil e a União Europeia. Porém nesta guisa de conclusão cabem considerações sobre alguns problemas identificados na construção das realidades, identidades e interesses na *parceria estratégica* entre o Brasil e a União Europeia, principalmente no atual estágio de mudanças na conjuntura das agendas internacionais.

Tudo indica que a crise seja uma oportunidade dos atores repensarem suas estratégias e/ou planejamentos para agendas que demandem um horizonte de longo prazo. A partir da análise documental e histórica percebe-se que os discursos e as documentações estão repletos de uma visão idealista. Porém, o realismo nos mostra que nas últimas décadas o “hipermaterialismo” (VIOLA; LEIS, 2008, p.50) dos parceiros implicou num consumo muito além das necessidades individuais, colocando em risco a espécie e a sociedade humana.

É preciso uma postura pró-ativa a um sistema de construção da governança global, avaliando com realismo a nossa capacidade de atuar nas áreas da economia, das finanças, do clima, da energia, das pandemias, da proteção internacional dos direitos humanos, etc. Os decisores do Brasil e a União Europeia deveriam enfrentar simultaneamente os desafios globais, mas principalmente a nível doméstico, visando modificar a natureza do aparelho produtivo que o suportem.

Porém, é preciso que os parceiros percebam que nos últimos três séculos a interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 2001) abriu novas alternativas ao sistema internacional, tais como iniciativas da sociedade civil e do mercado de alocação de recursos, evidenciado que os Estados não funcionam de forma eficaz sem outros agentes. As questões relacionadas às mudanças do clima e à governança ambiental, sem perder de vista as questões sociais, são talvez os melhores exemplos dessa nova fase do sistema internacional.

Então, como a cooperação Brasil – União Europeia pode colocar essas idéias em prática? Com as mudanças tecnológicas produzidas pela nova economia política, a partir da década de 90, os governantes começam a perceber que a capacidade tecnológica para resolver problemas, criada pela própria tecnologia, não é suficiente para mitigar o dramático abismo que o ser humano criou para si mesmo. É preciso ir além; o que requer planejamento e compromisso político, assim como capacidade de implementação de seus atores. Os países do G20 perceberam que mesmo criando as melhores tecnologias, se não forem colocadas à disposição de todos os países, pouco adiantará.

Os degelos dos Alpes e do Himalaia podem comprovar que é necessária uma cooperação global no enfrentamento das mudanças drásticas.

Nesse contexto de vulnerabilidade e crise que os regimes democráticos passam, um amadurecimento a médio prazo urge, em suas instituições, para que viabilizem investimentos de longo prazo para além da Rio+20. Assim, é preciso que os atores nas próximas Cúpulas reconheçam o princípio responsabilidade (JONAS, 2006) como norteador para as aprendizagens de cooperação internacional entre o Brasil e a União Europeia, pois é nessa direção que será possível compreender os benefícios, a longo prazo, para os países que investirem em um meio ambiente saudável, mesmo que outros não o façam.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, P. R., *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: LGE Editora, 2006.

BARROS-PLATIAU, A. F, *A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável*, In: ALTEMANI, H. de O.; LESSA, A. C. (orgs.), “Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas”, São Paulo, Saraiva, 2006.

BOURDIEU, P., *O poder simbólico*. Lisboa: Diefel, 1989.

COX, R. W., *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory*. In: KEOHANE, Robert. O. (ed.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

EUROPA., *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil*. COM (2007) 281. 30 mai. 2007. Disponível em http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_pt.pdf . Acesso em: 2 fev. 2011a.

EUROPA., Comissão Europeia. *Country Strategic Paper Brazil*. Disponível em http://www.delbra.ec.europa.eu/pt/downloads/2007_csp_publicado_en.pdf. Acesso em: 2 fev. 2011b.

FOUCAULT, M. *A Arqueologia do Saber*.. Rio de Janeiro, Vozes, 1972.

GARCIA, E. V., (org.). *Diplomacia brasileira e política externa – documentos históricos*. Brasília, 2008.

KEOHANE, R.; NYE, J.S., *Power and interdependence*. New York: Harper Collins, 2001.

LESSA, A. C., *No Canteiro das Ideais: Uma Reflexão Sobre o Conceito de Parceria Estratégica na Ação Internacional do Brasil à Luz das Suas Relações com a União Europeia*, in MARTINS, Estevão Chaves e SARAIVA, Miriam; Brasil-União Europeia-América do Sul: Anos 2010-2020, CNPq, UnB, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2009, pp. 104.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N., *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

OLSON, M., *A lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999

PIO, C., *Relações internacionais: economia política e globalização*. Brasília: Funag/Ibri, 2002.

PUTNAM, R. D., “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”. *International Organization*, vol. 42, nº 3, Summer, pp. 427-460, 1988,.

RUGGIE, J. G., “*What Makes the World Hang Together? NeoUtilitarianism and the Social Constructivist Challenge*” p. 855-885 in *International Organization Vol. 52, No.4 International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, 1998.

VIOLA, E. & LEIS, H. R., *América del Sur en el Mundo de las Democracias de Mercado*. Buenos Aires, Editorial Homo Sapiens & CADAL, 2008.

VIOLA, E. BARROS-PLATIAU, A. F. LEIS, H. R., “*Governança e Segurança Climática na América do Sul*” em *Simon Schwartzman e Ignacio Walker (org.) Uma Nova Agenda Econômica e Social para América Latina*, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC, São Paulo) e Corporacion de Estudios para América Latina (CIEPLAN, Santiago, 2007.