

3

O conceito de parceria estratégica

Segundo Vladimir Chizhov, Ministro de Relações Exteriores Adjunto da Federação Russa, “[o]ur relations with the EU are built on principles of strategic partnership” (2004, p. 85). Mas exatamente o quê isto significa? Quais seriam os princípios que regem um relacionamento de parceria estratégica? Em que bases se sustenta o relacionamento entre dois atores políticos quando estabelecem como marco para suas relações um tratado de parceria ou simplesmente passam a definir o relacionamento entre si como uma parceria estratégica? Quais as conseqüências de se qualificar um relacionamento de tal maneira?

Por mais que, conforme foi discutido no capítulo anterior, parta-se de uma ontologia que afirma a multiplicidade de significados de um determinado conceito e suas apropriação específica em determinados contextos, devem ser feitas algumas discussões sobre uma base comum a qual nos remete as noções de “parceria”, “estratégia” e, finalmente, do conceito que se busca discutir, o de “parceria estratégica”. Especificamente no que tange às relações entre a União Européia e outros atores políticos estatais, chama-se a atenção para a enorme quantidade de “parcerias estratégicas” que este ator político vem estabelecendo: Rússia (Acordo de Parceria e Cooperação, 1997), Geórgia (Acordo de Parceria e Cooperação, 1999), Índia (Acordo de Cooperação em 1994 e Declaração Conjunta à Imprensa em 2004 em que se usa o termo “parceiros estratégicos”), Brasil (em 2007 a UE recomenda o lançamento de negociações para o estabelecimento de uma “parceria estratégica” e em 2008 assina-se o Plano de Ação para implementação dessa parceria), Belarus (com o documento, “O que a UE poderia aportar ao Belarus”, em 2006, a UE oferece o estabelecimento de uma parceria com este país), China (Acordo de Comércio e Cooperação de 1985 e, em 2007, começam-se negociações para estabelecimento de um Acordo de Parceria e Cooperação), Moldávia (Acordo de Parceria e Cooperação, 1994), Ucrânia (Acordo de Parceria e Cooperação, 1998), entre outros¹. Que tipo de relacionamento estaria a União Européia tentando construir com cada um desses atores políticos estatais quando os estabelece como seus parceiros estratégicos?

¹ Informações retiradas do site de relações exteriores da Comissão Européia <http://ec.europa.eu/external_relations/countries/index_en.htm#G>. Acesso em: 11 de janeiro de 2009.

Notadamente, uma parceria estratégica com o Belarus ou com a Moldávia não deve ter o mesmo significado que uma parceria estratégica com a Rússia ou com a China. Contudo, deve haver uma base comum originária de significado que justifique que o mesmo termo seja usado nas relações da UE com atores políticos estatais tão variados, que possuem relacionamentos em bases tão diferentes entre si com a UE.

Neste contexto, antes de se iniciar especificamente uma discussão sobre o(s) uso(s) ou significado(s) que o conceito de “parceria estratégica” adquire no âmbito das relações entre a União Europeia e a Rússia, cabe uma análise prévia. Deve-se realizar uma discussão sobre o que engendra uma “parceria estratégica”. Existiria uma definição básica para tal conceito? Seria o significado deste conceito auto-explicativo ou seria de fato sua ambigüidade, ou melhor, sua capacidade de indeterminação, um elemento que permite que se compreenda seu uso disseminado e, quase todas as vezes, não muito claro para a definição de um relacionamento entre atores políticos internacionais.

Um mínimo de esforço deve ser empregado de maneira a se ter uma melhor compreensão deste conceito que é um elemento central da discussão que se busca realizar no presente trabalho. Dessa maneira, o primeiro passo seria uma breve discussão etimológica do conceito. Em seguida, a partir de algumas análises sobre a “parceria estratégica” busca-se compreender se é possível identificar alguma base mínima comum para o entendimento deste conceito. A partir daí, elementos identificados como relacionados à idéia de “parceria estratégica” são identificados de modo a se discutir se são de fato elementos essenciais que definem um relacionamento entre parceiros estratégicos. Por fim, realiza-se uma breve conclusão dos temas abordados no capítulo.

3.1 Etimologia do conceito

Emerson (2001, p. 45) define o conceito de parceria estratégica afirmando que tal tipo de relacionamento “involves two actors that are powerful and capable of taking strategic action together.” Por sua vez, a Enciclopédia Routledge de Economia Política (2001) define uma parceria estratégica entre Estados como uma forma de politicamente se facilitar uma intensificação do relacionamento econômico entre as partes. Tais definições, contudo, não parecem ser abrangentes

o suficiente para o entendimento das várias nuances que tal conceito pode assumir. Deste modo, deve-se buscar aprofundar mais o entendimento do conceito e, para tanto, uma breve análise da etimologia dos conceitos de “parceria” e “estratégia” parece ser válido.

3.1.1 O conceito de parceria

Como já se colocou no capítulo anterior, o conceito de “parceria” deriva do conceito de “parceiro” (Machado, 1967, Grimm & Grimm, 1889), que remonta ao latim *partiarium* (Machado, 1967; Nascentes, 1966), aquele que participa ou que compartilha algo. (Machado, 1967). Deste modo, fica evidente que, em sua acepção originária, a noção de parceria remonta algo positivo, uma idéia de que a partir de um elemento comum, dois atores unem-se para determinado fim.

Isto não parece ser muito diferente do uso corrente do termo parceria em um vocabulário cotidiano. Da mesma maneira, duas ou mais empresas unem-se para explorar um determinado nicho de mercado, dois tenistas juntam-se e formam uma dupla com o objetivo de vencer um torneio ou mesmo um casal une-se por razões sentimentais e busca formar uma família. Em todos estes casos, existe, com atores e finalidades distintas, a formação de parcerias.

Contudo, a discussão não deve ser abordada de maneira tão simples, primeiramente porque não se trata somente de uma parceria, mas sim de uma parceria *estratégica*. Em segundo lugar, porque se trata de como tal conceito adquire determinada especificidade ao ser abordado para a definição da relação entre atores políticos.

Retornando aos exemplos supracitados, deve-se destacar o fato de que todos definem formas de parceria, no entanto tais finalidades são bastante distintas. Este caráter deve ser destacado, pois, a partir do momento em que os fins desejados são específicos, também são especificamente determinados os elementos que tornam possível que tal parceria seja concretizada, ou mesmo que possa ter êxito.

No primeiro caso, o das empresas, os atores específicos provavelmente entrarão em negociações, e, provavelmente, firmarão um acordo que lhes vai proporcionar segurança jurídica ao estabelecer funções, direitos e

responsabilidades. A partir do momento em que, ao se unir, haja uma coordenação entre essas empresas e se disponha do capital humano e técnico necessário, tal parceria parece se fundamentar em bases concretas.

No segundo caso, o dos tenistas, os indivíduos de maneira preferencial devem ter um bom relacionamento pessoal entre si. E se esta não é uma regra fundamental, minimamente devem possuir um bom entrosamento entre si, sendo seus estilos de jogo complementares e havendo uma boa capacidade de comunicação.

No terceiro exemplo, o do casal, outros elementos parecem ser necessários para o sucesso do “empreendimento” de parceria. Por mais que existam determinadas culturas em que, por exemplo, há a prática de casamentos “arranjados”, em geral nas sociedades ocidentais um casal se une com base não somente nos sentimentos entre as partes, mas também em valores comuns.

Com estes exemplos bastante simples, busca-se destacar que em determinados casos específicos os elementos que fundamentam e tornam exequível a concretização de uma parceria podem ser variados. Na continuação deste capítulo, espera-se poder evidenciar a importância deste elemento.

3.1.2 O conceito de estratégia

No que diz respeito ao vocábulo “estratégia”, sua etimologia (do grego “strategía”) remete, segundo Machado (1967), a “comando do exército; cargo ou dignidade de chefe de exército; cargo de estrategista; (...) aptidão para comandar um exército, qualidades dum general; manobra ou artifício de guerra; por extensão, exército”, e, segundo Cretella Junior e Ulhôa Cintra (1956), a “dignidade de General, de Governador ou lugar em que o Governador exerce a sua jurisdição”, enquanto o adjetivo estratégico concerne a “relativo a general; (...) a ciência do general, a arte de comandar; (...) a tática ou manobras do general” (Machado, 1967). Portanto, o que se percebe é que “estratégia” foi um conceito que sofreu alterações importantes em seu significado desde sua aceção original até os dias atuais, quando mantém uma relação com o elemento militar, mas de maneira muito mais clara, diz respeito ao elemento de relevância, de finalidade, de atendimento a um interesse fundamental.

Nesse contexto, Luttwak (1987), apresenta uma série de definições contemporâneas do termo estratégia em âmbito eminentemente militar que merecem ser destacados. Segundo o *Webster's Third New International Dictionary*, “strategy” diz respeito a “[t]he science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of a nation or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war” (apud. Luttwak, 1987, p. 240). Já um entedimento “clauswitziano contemporâneo americano”² seria o de King (1960, p. 14), de entender estratégia como “[a] science, an art, or a plan (subject to revision) governing the raising, arming, and utilization of the military forces of a nation (or coalitions) to the end that its interests will be effectively promoted or secured against enemies, actual, potential or merely presumed” (apud. Luttwak, 1987, p. 240).

O autor destaca também uma visão soviética do termo (Sokolovsky, 1975, p. 11), Assim, a “estratégia”

“on the basis of military experience, military and political conditions, economic and moral potential of the country, new means of combat, and the views and potential of the probable enemy[,] studies the conditions and the nature of future war, the methods for its preparation and conduct, the services of the armed forces and the foundations of their strategic utilization, as well as foundations for the material and technical support and leadership of the war and the armed forces. At the same time, this is the area of the practical activity of the higher military and political leadership, of the supreme command, and of the higher headquarters, that pertain to the art of preparing a country and the armed forces for war and conducting war.” (apud. Luttwak, 1987, p. 240-241)

Por fim, o autor destaca o entendimento do qual se apropria, do General André Beaufre (1963, p. 16), segundo o qual “estratégia” é “the art of the dialectics of wills that use force to resolve their conflict” (apud. Luttwak, p. 241).

A partir das definições acima, o que se pode apreender é que o vocábulo “estratégia” está associado à guerra e à preservação de um ente político. Dessa maneira, está e alguma maneira, vinculado a um interesse fundamental associado à integridade de um ente político.

Assim, à primeira vista, parece que, ao se enunciar o termo “parceria estratégica”, busca-se remeter a uma noção de parceria ou associação³ com uma finalidade estratégica. Portanto, evidencia-se a idéia de que se busca um

² Tradução livre.

³ É interessante destacar que na língua espanhola, ao contrário das línguas portuguesa, inglesa ou alemã, não há um correspondente direto ao vocábulo “parceria”. De fato, existe a noção de parceria, mas os termos utilizados são “asociación” e “asociación estratégica”.

aprofundamento ou formalização de um relacionamento bilateral, de maneira a se definir formas de ação coordenadas com o objetivo de concretização de determinados interesses fundamentais partilhados (não necessariamente ou somente na área de segurança), ou, se não partilhados, que ao menos dependem de uma associação com aquele parceiro em específico para ser alcançados ou preservados. A idéia de afinidade, portanto, não é um elemento que deve estar presente.

Contudo, a partir das próprias bases ontológicas que fundamentam o presente trabalho e que foram apresentadas no capítulo anterior, pode-se afirmar que não podemos apresentar a “definição” acima como uma maneira de compreensão total do que é abarcado pela utilização do conceito de “parceria estratégica”, mas sim uma maneira de se compreender o mesmo. De fato, deve-se chamar a atenção para o caráter performativo da enunciação deste conceito em cada caso específico, para a força ilocucionária que se manifesta a partir de sua enunciação. É possível que, de alguma maneira, um entendimento semelhante ao de “parceria estratégica” exposto acima de algum modo permeie os atores políticos quando da denominação de um relacionamento bilateral como tal, contudo não somente ao se realizar tal definição parece haver um objetivo implícito em tal enunciação como também a carga significativa que esse termo irá adquirir será específico do contexto em que é enunciado e aceito por uma audiência.

Portanto, deve-se destacar que a escolha de termos realizada pelos atores políticos quando estes buscam definir seu relacionamento não é feita de maneira descuidada. Cabe ressaltar que quando se determina que um relacionamento é uma “parceria estratégica”, ao mesmo tempo poder-se-ia estar definindo o relacionamento utilizando-se outros termos como “cooperação” ou “relacionamento especial” ou no âmbito específico das relações com a UE, ao invés de se oferecer um status de parceria estratégica, poder-se-ia incluir este outro ator dentro da Política de Vizinhança Européia (PVE)⁴. Existe uma determinada hierarquia que decorre da carga normativa de cada conceito e que coloca o termo “parceria estratégica” acima de relacionamentos definidos como simples cooperação ou até mesmo um relacionamento especial (em relação a este,

⁴ European Neighbourhood Policy, em inglês.

cabe enfatizar que enquanto um relacionamento especial parece ser hierarquicamente superior a cooperação, destacando-se ser um relacionamento de relevância, uma parceria estratégica remete à noção de interesse ou objetivo fundamental). Ao se definir um relacionamento como “parceria estratégica” não necessariamente um ouvinte tem a capacidade total de compreensão acerca do significado que tal conceito adquire em determinado uso, mas de alguma maneira tem-se uma demarcação maior dos limites e da profundidade do relacionamento que se está buscando construir. Naturalmente, as parcerias estratégicas que a União Européia possui com Brasil, Rússia e México estão baseadas não somente em interesses estratégicos distintos, mas também possuem uma natureza – no que diz respeito a sua fundamentação, às bases a partir das quais se torna possível – que são diferentes. É neste momento que se aponta a uma discussão sobre - apesar do caráter específico de cada parceria estratégica - se existem determinados elementos que agem como condições necessárias para que uma parceria estratégica possa ser definida como tal e, também, ser avaliada como um projeto exitoso ou fracassado. Por mais que os conceitos não possuam uma natureza fixa, pode-se questionar se deveria haver um consenso mínimo de significado por trás da utilização de determinado termo, se existe uma significação básica que aquele que enuncia quer publicizar ao definir o relacionamento com um “outro” específico como uma parceria estratégica.

Nesse contexto é que autores como Danilov e De Spiegeleire (1998, s.n.) afirmam que no caso das relações entre a Rússia e a União Européia existiria uma “recent inflation (and hence devaluation) of the concept of ‘strategic partnership’”. Ou seja, o termo “parceria estratégica” poderia ser visto como um ato de fala, mas um ato sem muita sustentação, uma vez que não se aplicaria ao contexto de relações entre a Rússia e a União Européia, que talvez devesse ser definido de outra maneira, talvez como um relacionamento especial. Da mesma maneira, Smith e Timmins (2003), contestando a existência de uma real parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia, afirmam que uma maneira mais precisa de se definir esse relacionamento seria considerá-lo uma parceria pragmática (sem, contudo, deixar muito claro o que seria então uma parceria estratégica).

Para que seja possível falar de uma inflação do conceito e de falta de sustentabilidade de utilização de um conceito - apesar de sua utilização estar

inserida num contexto de regras específico -, parte-se do pressuposto de que há um limite (para baixo e para cima⁵) para a utilização do conceito de “parceria estratégica”. É a esta discussão que se dirige a seguir.

3.2 Elementos necessários para a definição de uma parceria estratégica

Ao tentar esclarecer seu entendimento sobre a quê se remete o conceito de “parceria estratégica”, Marius Vahl afirma que

“[i]t has been suggested that the presence of *common values*, *common interests* and *mutual understanding* are essential criteria for a ‘partnership’, as opposed to mere ‘co-operation’. It could furthermore be argued that a prerequisite for a proper ‘partnership’ is that it must be between generally similar parties of roughly *equal size*. The importance of the last criterion is evident in Russia’s EU-strategy, which emphasises that the partnership should be ‘on the basis of equality’. But it is difficult, to say the least, to regard the EU and Russia as equals. The asymmetric nature of the relationship between Russia and the EU is a considerable obstacle to the emergence of a ‘strategic partnership’”. (2001, p. 4)

De maneira geral, quando discutem o relacionamento entre a Rússia e a União Européia, analistas como Vahl (2001) avaliam de forma bastante negativa a maneira como a parceria estratégica tem-se desenvolvido. Medvedev (2006), por exemplo, é claro em definir o atual relacionamento entre a UE e a Rússia como *zastoi* (literalmente, estagnação). Apresentando um estudo que busca fazer uma projeção dos possíveis cenários internos e de comportamento externo da União Européia e da Rússia, Medvedev (2006) crê que dificilmente em curto ou médio prazo seria possível a superação desse cenário de estagnação. Estes e outros autores apontam uma série de elementos que, ao seu ver, são elementos essenciais para que se possa compreender a suposta falta de êxito da parceria estratégica (impossibilidade de avançar de maneira cooperativa) entre a Rússia e a União Européia. Portanto, sem se iniciar uma discussão e análise profunda das relações entre a Rússia e a União Européia (que será realizada nos próximos capítulos), crê-se ser válido apresentar os elementos considerados por alguns analistas como empecilhos à implementação de uma parceria estratégica exitosa.

Heikka (2004) destaca a existência de determinados valores europeus (destacados no projeto de Constituição Européia) que entrariam em conflito com os valores expressados nas práticas de política doméstica e externa da Rússia

⁵ Acima de uma parceria estratégica, em um contexto de relações com a União Européia, talvez se insira o título de “candidato à adesão” ou “futuro membro”.

contemporânea: “respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and human rights” e, no que tange à política econômica, a livre-concorrência e a inexistência de distorções (Heikka, 2004, s.n.). Posteriormente, entrar-se-á em mais detalhes, mas as críticas ao sistema político russo e a demanda europeia por mais abertura ao mercado energético russo, são exemplos neste sentido.

Kempe e Smith (2006), por sua vez, também destacam determinados valores que parecem sustentar um *gap* crescente entre a Rússia e a UE, sendo eles: padrões de governança democrática e respeito à sociedade civil (p. 2). Além disso, mencionam as incompatibilidades no que diz respeito às concepções divergentes de soberania apresentadas pelos atores (p. 2) e também o relacionamento assimétrico e interdependente existente do ponto-de-vista comercial. Estes, entre outros elementos, como a utilização russa do suprimento de energia como arma política (p. 4), ou seja, uma política externa russa ofensiva, são vistos pelos autores como empecilhos à concretização de um relacionamento mais exitoso de parceria.

Barlinska (2006) centra sua análise nos problemas que a postura russa no que concerne ao debate sobre energia acarreta para o relacionamento com a União Europeia. Dessa maneira, afirma que “las veleidades autoritarias de la administración rusa no pueden garantizar un sentimiento de seguridad para ningun socio europeo” (Barlinska, 2006, p. 6). Portanto, a autora destaca também uma incompatibilidade no que diz respeito a valores que pautam o sistema político, a economia, e Estado de Direito e a política externa russos e que estariam de encontro aos padrões equivalentes na Europa.

De Wilde e Pellon (2006), retomam a importância do elemento destacado pelos autores anteriores, afirmando que “the strategic partnership between EU and Russia is a real challenge from the point of view of common values” (p. 123). Ainda, introduzem outro tema: cooperação em segurança, o qual de fato é mais uma evidência de que no que diz respeito a temas de política externa, existem ainda muitas posições discrepantes. Segundo os autores,

“[w]ith the enlargement of the EU and the adoption of the ENP⁶, the EU and Russia have to reinvent their partnership in the field of security, in particular with regard to crisis management and the resolution of frozen conflicts. The creation

⁶ *European Neighbourhood Policy* (Política Europeia de Vizinhança).

of the ‘four common spaces’ on the 10th of May at Summit level in Moscow, did not change this fundamental challenge.” (p. 131)

Em uma outra linha de análise, argumenta Krastev (2007) que no cerne das tensões entre Moscou e a UE estão o regime consolidado no governo de Putin sustentado no conceito de “democracia soberana” e sua política externa que se configuram como um desafio à ordem europeia do pós-Guerra Fria. Para o autor, a incompatibilidade entre a noção de Estado pós-moderno que se delineia na UE e a democracia soberana russa é o grande empecilho para a normalização e intensificação das relações entre ambas as partes. Assim, o autor afirma que “[i]t is the clash between the logic of post-modern state embodied in the European Union and the logic of sovereign democracy that are the heart of the current tensions between Moscow and the EU” (Krastev, 2007, p. 3).

Porém, o autor esclarece não ser, em sua visão, um grande empecilho a suposta existência de interesses rivais ou o não compartilhamento de valores, mas sim a existência de uma incompatibilidade política, um confronto entre uma Europa pós-moderna e uma Rússia moderna:

“(…) the real source of the confrontation between Russia and the European Union today is not primarily rival interests and unshared values. It is political incompatibility. Russia’s challenge to the European Union cannot be reduced to the issue of energy dependency and Moscow’s ambition to dominate her ‘near abroad’, which also happens to be the European Union’s ‘new neighbourhood’. At the heart of the current crisis is not the clash between democracy and authoritarianism (history demonstrates that democratic and authoritarian states can easily cooperate) but the clash between the post-modern state embodied by the EU and the modern state embodied by Russia.” (Krastev, 2007, p. 4-5)

Portanto, o autor desconsidera a essencialidade da questão de interesses divergentes e valores comuns como cerne dos problemas existentes entre a Rússia e a UE. Assim, a idéia que se tem é que ambos os atores são simplesmente incompatíveis, empresas que atuam em nichos completamente competitivos de mercado e que não tem como cooperar.

Makarychev (2008) é outro autor que destaca o elemento de incompatibilidade soberana. Para o autor, “[a] Europe void of its sovereignty (or replaced by a sort of ‘post-Europe’) makes Russia feel uncomfortable. The dispersion of sovereignty appears to be more difficult to deal with than a powerful Europe” (p. 51).

Roberts (2007, p. 5) insere outro elemento de discussão quando chama a atenção para o problema das assimetrias comerciais, destacando o fato de ser a

Rússia um exportador auto-suficiente de energia e outras matérias primas enquanto sua economia é pequena quando comparada com a da UE. A autora também destaca o problema da ausência de instituições democráticas fortes e a presença de um Estado de Direito na Rússia (p. 5), ou seja, retoma o elemento de valores comuns que se expressam na situação político-social doméstica russa que se apresenta como bastante distinta da encontrada na UE. Por fim, Roberts (2007, p. 6) destaca também o fato de que, em sua visão, tanto a UE como a Rússia demonstram possuir interesses ambíguos no que concerne a uma cooperação mais profunda em curto prazo.

Por sua vez, Lynch (2004, p. 112), incorporando vários dos elementos apresentados pelos autores já mencionados e apresentando uma visão também pessimista, afirma que o problema fundamental é que a Rússia e a UE demonstram ser tipos diferentes de atores. Esclarecendo sua afirmação, o autor coloca que

“Russia is a sovereign state, with consolidating political, economic, and military system; an elected leadership dedicated to advancing the state’s interests; and institutions that coordinate means to reach desired ends. (...) Europe is as much a union of interests as a community of shared values. Moscow sees the blending of values and interests in EU policy and rhetoric as interference in Russian affairs. (...) In these circumstances, the scope for misunderstanding and wasted time is substantial.” (Lynch, 2004, p. 112)

Por fim retornando à argumentação de Medvedev (2006), pode-se dizer que o autor, nos termos colocados também por Krastev, Makarychev e Lynch, afirma que existe um problema no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia quando a Rússia não teria ainda aprendido a “deal with a new sort of political animal” como a UE, quando “[s]trategic thinking in Moscow is still deeply embedded in Westphalian notions of sovereignty.” (p. 11). O autor chega então à conclusão de que

“[t]he real problem is the systemic incompatibility of the EU and Russia, which undergo different cycles in the evolution of their spatial governance, display different reactions to globalization and profess opposing approaches to sovereignty” (p. 46).

A partir do que foi apresentado da argumentação dos autores citados acima, há de maneira geral quatro elementos que são apresentados como potenciais fatores explicativos da suposta estagnação das relações entre Rússia e União Européia: assimetrias comerciais, ausência de valores comuns, incompatibilidade soberana, e uma política externa russa que busca recobrar um

status de grande potência. Contudo, deve-se destacar que são elementos que se cruzam. A política externa russa, por exemplo, a qual é vista como uma manifestação dessas incompatibilidades inerentes à Rússia e à UE, é produto dos valores sobre os quais se baseiam todas as esferas de atuação do Estado russo, tanto internamente como externamente. O elemento comercial e seu impacto para as relações bilaterais também são um reflexo direto de como o Estado russo é conduzido.

De qualquer maneira, no entanto, a ênfase que cada analista dá ao destacar um elemento ou outro, faz com que os quatro elementos possam ser entendidos como fatores isolados que sustentam a impossibilidade de avanço no relacionamento entre os dois atores políticos analisados. Daí decorre que poderiam ser tomados, segundo a argumentação dos autores, como supostas condições necessárias para o êxito das relações entre a Rússia e a União Européia. Dessa maneira, poder-se-ia discutir se se enquadram como condições essenciais para o estabelecimento de uma parceria estratégica exitosa. Portanto, é à discussão de cada um desses fatores que se remete a seguir.

3.2.1 Assimetrias comerciais

De fato, os interesses comerciais parecem compor uma dimensão relevante de qualquer iniciativa de parceria estratégica. Segundo a definição da Enciclopédia Routledge apresentada anteriormente, a cooperação com retornos positivos é o objetivo principal desse tipo de relacionamento. Considerando que interesses econômicos são interesses estratégicos para qualquer ator político (não necessariamente ao ponto de serem sempre a prioridade que pauta o comportamento de um ator) e uma das principais razões para que atores políticos internacionais busquem cooperar entre si, eventualmente considerações de natureza econômica serão incluídas em iniciativas de parceria estratégica. É neste contexto que o Acordo de Parceria e Cooperação, assinado pela Rússia e pela UE em 1994, dedica grande parte de seu texto à cooperação na área comercial entre ambos os atores e que, no âmbito dos “Quatro Espaços Comuns”, tenha sido estabelecida a criação de um “Espaço Econômico Comum”.

No entanto, uma parceria estratégica não necessariamente tem de incluir temas de cooperação econômica. Naturalmente, uma vez que todos os Estados, em

tese, buscam promover seu crescimento econômico, diretrizes de aprofundamento da cooperação comercial tornam-se um interesse estratégico e, dessa maneira costumam ser incluídos em acordos de parceria estratégica. No entanto, uma parceria estratégica não necessariamente inclui temas comerciais, podendo, por exemplo, limitar-se à esfera militar.

Cabe destacar, portanto, que apesar de as questões comerciais serem um elemento natural na agenda de qualquer parceria estratégica, não podem ser vistas, em uma visão estrita, como um elemento que necessariamente não deve existir em uma parceria estratégica. Nesse contexto, a existência de assimetrias comerciais entre dois atores políticos não deve necessariamente ser visto como algo que contribui à falta de êxito de uma parceria estratégica. Ao contrário, tais assimetrias podem ser um incentivo para o diálogo e para a tentativa de implementação de estratégias comerciais mutuamente benéficas. O que de fato importa, é saber o grau de importância que se atribui às relações comerciais, e se de fato, nesse contexto, a existência de assimetrias surge como um empecilho ao avanço do projeto conjunto que se buscou implementar. No caso da UE e da Rússia, há um claro equilíbrio entre oferta e demanda (como se evidenciará quando se discutir o relacionamento na área de energia) e, de fato os interesses de intensificação do intercâmbio comercial são interesses estratégicos, por serem fundamentais para ambas as partes.

Segundo Chizhov (2004), o alargamento da União Européia, em 1º de maio de 2004, que a princípio era algo negativo para os interesses comerciais russos, evidencia a necessidade de intensificação do diálogo bilateral, para que estratégias de implementação de uma parceria mutuamente benéfica possam ser desenvolvidas, havendo concretização dos interesses comerciais de ambas as partes interessadas (p. 86). Por mais que se deva reconhecer que, como no caso das relações UE-Rússia, as assimetrias comerciais sejam um elemento a ser superado, sua existência em si não pode ser compreendida como um elemento que necessariamente leva a uma estagnação em uma relação de parceria estratégica. De fato, como se verá nos capítulos a seguir, as divergências comerciais entre a Rússia e a União Européia são bastante pontuais, sendo os pontos mais sensíveis das relações bilaterais desavenças que se desdobram em outros âmbitos da agenda comum. Ainda, deve-se levar em consideração que, de fato, avanços têm sido alcançados no âmbito da cooperação comercial.

3.2.2 Valores comuns

Este é um elemento que, de maneira geral, é destacado por todos os analistas que lidam com o tema da parceria estratégica entre a Rússia e a União Europeia. Nos capítulos seguintes, ao se aprofundar neste caso específico, voltar-se-á a discuti-lo. De maneira breve, contudo, deve-se chamar a atenção ao fato de que no âmbito das relações Rússia-UE é um elemento ao qual marcadamente se remete como base de fundamentação da relação de parceria, tanto que Chizhov afirma que

“[t]he principal content and objective of our strategic cooperation with the European Union is, in fact, the creation of a Wider Europe – single, prosperous, consolidated and united on the basis of common values, capable of collectively upholding these values and countering new threats to democratic society.” (2004, p. 87)

Cabe destacar que no preâmbulo do Acordo de Parceria e Cooperação considera-se “the importance of the historical links existing between the Community, its Member States and Russia and the common values they share.” De fato, pode-se discutir até que ponto de fato existe um compartilhamento de valores entre a Rússia e a UE. Isso fica evidente inclusive em todo o debate surgido na década de 90, logo após o fim da União Soviética, sobre qual caminho a Rússia deveria seguir. Neumann (1996) destaca o embate doméstico na Rússia entre posturas atlanticistas (aproximação com o ocidente, principalmente com a Europa Ocidental) e eurásianas e o resgate, por parte dos liberais, de cunho atlanticista, da sua herança europeia através da idéia de “common European house”:

“[a] ‘return to civilization’, found its most prominent home at the top of the Russian Foreign Ministry. Already in his previous incarnation as the Foreign Minister of the Russian Socialist Federative Soviet Republic, Kozyrev had pursued the line that Russia should join the community of civilized countries that it has traditionally admired, such as France and Britain. (...) [In turn] the president’s adviser Sergey Stankevich maintained that Russia should steer a Eurasian course. Its mission in the world was to initiate and support a multilateral dialogue of cultures, civilizations and states, a task which came to it naturally, since Russia was by nature dialogical. (...) Stankevich welcomed this tendency as a counterweight to the ‘evident distortion created by the authors of the Common European House concept’.” (Neumann, 1996, p. 180-182)

Sem se aprofundar muito na questão, poder-se-ia dizer que a Rússia sempre foi um ator fundamental na história europeia e compartilha certos valores

européus. No entanto, sempre possuiu valores próprios e muitas vezes a incorporação de valores europeus ou a aproximação a um padrão europeu ocidental de sociedade não foi algo natural, mas sim implementado artificialmente, como durante o reinado de Pedro o Grande. De qualquer modo, hoje o que se vê é uma intensa discussão com base em críticas por parte de demais Estados europeus quanto ao padrão de governança democrática evidenciado no sistema político russo, na abertura de sua economia e na aplicação de direitos humanos, elementos que se colocam como bons argumentos a favor da existência de uma base valorativa não totalmente comum.

Nesse contexto, ainda que dentro de um contexto de parceria estratégica, não necessariamente deva haver um compartilhamento total de valores (destaca-se neste momento que a UE e a China definem seu relacionamento como de parceria estratégica, assim como a Rússia e a China, sendo que há evidentemente em ambos os casos uma parceria entre atores que não compartilham uma mesma base de valores), sua existência facilita o diálogo entre as partes e legitima o relacionamento de parceria (que, como se viu, em sua acepção etimológica original remonta a uma idéia de partilha). Além disso, considerando os dilemas atuais que compõem a agenda bilateral entre a Rússia e a União Européia, senão um elemento explicativo, o elemento “valores comuns” apresenta-se como no mínimo um fator que deve ser levado em consideração no que tange à possibilidade de um diálogo positivo e propulsor de uma intensificação de relações cooperativas entre as partes.

Deve-se destacar que é não somente a partir de interesses estratégicos, mas também, senão principalmente, por compartilhamento de valores que a integração européia pode ser compreendida e que assim hoje muitos autores discutem a existência de uma forma distinta de soberania na União Européia. Ainda, deve-se levar em consideração que também através de determinados valores, um ator político internacional fundamenta sua atuação externa. Portanto, deve-se reconhecer que uma parceria estratégica deve levar em consideração o elemento “valores comuns”, tanto porque o grau de profundidade de tal relacionamento vai em grande parte estar baseado no grau de proximidade entre os atores envolvidos.

No entanto, talvez mais do que “valores comuns”, o elemento a ser destacado nesse sentido é o elemento “confiança”. Evidentemente uma base valorativa comum contribui a um ambiente de confiança, no entanto a confiança

pode ser adquirida por outras vias entre atores que não necessariamente partilham os mesmos valores. Nesse contexto que, em vez de mera retórica, a linguagem sobre valores, que é recorrente no preâmbulo dos principais documento que pautam as relações bilaterais entre a Rússia e a UE e muitos dos discursos de seus representantes quando abordam o outro parceiro, pode ser entendida de acordo com a argumentação exposta no capítulo anterior de Balzacq (2005), sendo uma técnica discursiva com o objetivo de aumentar a sensibilidade da audiência ao ato discursivo proposto - no caso específico das relações Rússia-UE, a construção de um relacionamento de parceria estratégica.

3.2.3 Compatibilidade soberana

Tal elemento só pode ser discutido quando se discute a possibilidade de uma parceria estratégica entre a UE e um ator político estatal. De fato, tal elemento decorre do fato de existir uma profunda discussão teórica sobre a possibilidade de se pensar que de alguma maneira a soberania que se manifesta na União Européia (entre seus Estados-membros) supera a concepção de soberania moderna. Tal discussão não é o objeto do presente estudo. No entanto, a partir do momento em que é um elemento considerado relevante por tantos analistas da parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia, tal debate deve, ainda que brevemente, ser discutido na medida em que diz respeito à existência de uma incompatibilidade soberana entre ambos os atores.

A própria União Européia, em publicação intitulada *Como funciona a União Européia* chama a atenção “ao carácter único e à forma como funciona, já que a UE não é uma federação como os Estados Unidos da América, nem uma mera organização de cooperação entre governos, como as Nações Unidas” (Comunidades Européias, 2003, p. 3). Neste contexto, destaca-se de maneira resumida o trabalho de Krasner (1999). Para este autor (p. 4), existem quatro dimensões de soberania: a soberania legal internacional, a soberania vestfaliana, a soberania doméstica e a soberania de interdependência⁷. O autor refere-se à primeira como “the practices associated with mutually recognition, usually

⁷ Respectivamente, *international legal sovereignty*, *Westphalian sovereignty*, *domestic sovereignty* e *interdependence sovereignty*, no original em inglês.

between territorial entities that have formal juridical independence” (p. 3). Segundo Krasner, a regra básica desta dimensão da soberania seria que “recognition is extended to entities, states, with territory and formal juridical autonomy” (p. 14). A soberania vestfaliana, por sua vez, “refers to political organization based on the exclusion of external actors from authority structures within a given territory” (p. 3-4). Assim, “states exist in specific territories, within which domestic political authorities are the sole arbiters of legitimate behavior” (p. 20). A soberania doméstica “refers to the formal organization of political authority within the state and the ability of public authorities to exercise effective control within the borders of their own polity” (p. 4). Finalmente, existe soberania de interdependência quando à a possibilidade de se “regulate the flow of information, ideas, goods, people, pollutants, or capital across the borders of their state” (p. 4).

Considerando as quatro dimensões de soberania apresentada, pode-se dizer que desde a eleição de Putin em 2000, o governo russo tem, através de medidas de centralização do poder, tentado fortalecer sua soberania, essencialmente suas dimensões vestfaliana, doméstica e de interdependência. Desta maneira, a auto-proclamada “democracia soberana” russa insere-se em um registro claro de soberania moderna, a qual se baseia

“[in] the idea that Russian domestic affairs are for Russians to manage, not for foreigners to dictate. The people of Russia, the doctrine runs, will determine for themselves what type of democracy they want to create and consolidate in their own country. Foreign attempts to promote democracy in Russia constitute an affront to the Russian people because they are a gross violation of their nation’s sovereignty.” (Rumer, 2007, p. 49-50)

Por sua vez, e novamente destacando que esta é uma discussão bastante abrangente, parece que a noção de soberania presente na UE afasta-se da concepção moderna de soberania. Como destaca Krasner (1999, p. 235), a partir de um contrato firmado pelos Estados-membros, existem no âmbito da UE estruturas de autoridade supranacional como a Comissão Européia e a Corte Européia de Justiça. Assim, entre outras medidas, pode-se destacar que

“(…) legal norms have direct effect in member states with regard to the application of community Law [,] (...) community Law, whether in the form of a treaty obligation or an administrative ruling, trumps domestic Law whether enacted before or after[,] (...) Individuals can bring cases in their national courts based on European Law[,] (...) the community has the right to make treaties” (Krasner, 1999, p. 235).

Neste contexto, destaca-se o simples fato de que a União Européia possui uma dimensão de supranacionalidade (principalmente no “primeiro pilar”, o pilar comunitário) e que pouco a pouco essa dimensão internacional vem ganhando mais projeção. Apesar da não-ratificação em 2005 do Tratado Constitucional Europeu por parte de França e Holanda (e a posterior não-ratificação irlandesa, em 2008, da nova versão do tratado, que buscava trazer reformas institucionais importantes), tal documento trazia inovações importantes desde um ponto-de-vista da condição soberana da UE, como a criação do cargo de Ministro de Relações Exteriores da União Européia, o destaque à noção de cidadania européia (estabelecida no Tratado de Maastricht), complementar à cidadania nacional e protegida por uma carta de direitos fundamentais, e a expansão das decisões por maioria qualificada em âmbitos que anteriormente eram decididos por unanimidade pelo Conselho da União Européia. Somado a isso, quando se considera já elementos concretos, como a existência da área de Schengen, a legislação européia aplicada no território da União, a existência de um Banco Central Europeu, entre outros, é que se pode discutir o fato de que a União Européia encontra-se em um estágio distinto de condição soberana, um estágio de soberania tardia⁸ ou soberania pós-moderna⁹.

Mas como dito anteriormente, a discussão é ampla e uma série de outras formas de compreender o fenômeno político “União Européia” existem. Hix (1999), por exemplo, defende a tese de que a UE deve ser entendida como um sistema político, apesar de não ser um Estado. Para o autor

“the centrality of governments in the system makes the EU seem like other international organizations, such as the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe. But, in the EU, governments do not have a monopoly on political demands. As in all democratic polities, demands in the EU arise from a complex network of public and private groups, each competing to influence the EU policy-process to promote or protect their own interests and desires.” (Hix, 1999, p. 3)

Assim, segundo Hix (1999) a UE é uma manifestação *sui generis*, na qual, sem a existência de uma completa transformação da forma organizacional do Estado, existe um complexo sistema político que congrega níveis supranacionais,

⁸ O termo empregado em inglês costuma ser *late sovereignty*.

⁹ Para uma excelente discussão sobre a soberania como uma reivindicação e sobre as diferenças entre as duas noções, além de um debate consistente sobre a soberania na Europa, especificamente na União Européia, ver Neil Walker (Ed.). *Sovereignty in Transition: essays in European Law*. Oxford; Portland: Hart Publishing, 2003.

intergovernamentais e sub-nacionais de interação. Também discutindo essa característica europeia de demonstrar interação em vários níveis de governança e discutindo as teorias de integração que buscam compreender o que é a União Europeia, Rosamond (2000, p. 110) chama a atenção à argumentação a partir da abordagem da governança multi-nível, segundo a qual se reivindica que a UE “has become a polity where authority is dispersed between levels of governance and amongst actors, and where there are significant sectoral variations in governance patterns”.

Por fim, apresentando uma visão distinta, pode-se destacar a argumentação de Zielonka (2006) que vê a UE transformando-se em um império neo-medieval. O autor (p. 4) chama a atenção para o fato de que o ex-presidente da Comissão Europeia Jacques Delors uma vez definiu a UE como um “unified political object” e que tal termo, que remete a seu caráter misterioso e inexplicável, é frequentemente usado. Para Zielonka, termos como “unified political object” ou “postmodern polity” não são capazes de permitir associações com outras formas de comunidade política existentes na história, e é nesse contexto que advoga o conceito de “neo-medieval empire” (p. 17). Ele identifica que “the current plurality of different forms of governance, legal structures, economic zones of transactions, and cultural identities is striking and bears a remarkable resemblance to the situation in medieval Europe” (p. 168). Ainda, levando em conta a expansão das fronteiras da UE e a exportação de suas normas para seus vizinhos, o autor afirma que se tem ou se vem estabelecendo alguma forma de entidade política imperial (p. 13)

Independente de como se queira posicionar neste debate, por mais que seja possível argumentar que existem manifestações distintas de condição soberana entre a UE e a Rússia, isto não quer dizer que, a partir de que se assume que tal argumentação procede, são excluídas as possibilidades de um relacionamento mais profundo entre atores políticos ou especificamente de se concretizar uma parceria estratégica. Cabe destacar que Albi (2003) chama a atenção para o fato de que, mesmo entre Estados-membros da União Europeia, a natureza da soberania expressa em cada constituição nacional demonstra que não há uma total uniformidade no que tange ao estágio de superação de uma condição soberana pautada em padrões modernos. Mesmo que questões bilaterais possam dificultar o relacionamento da Rússia com a União - como o embargo da carne polonesa que

gerou a dificuldade em se anunciar a abertura das negociações de um acordo que substituísse o Acordo de Parceria e Cooperação – as manifestações diferentes de soberania não podem ser responsabilizadas por impossibilitar a concretização de um relacionamento de parceria estratégica.

Portanto, crê-se poder argumentar, que não seria a existência de estágios diferentes de condição soberana o elemento fundamental para se avaliar a possibilidade de implementação de uma parceria estratégica, mas sim a maneira pela qual, a partir dessa condição soberana, os atores comportam-se e passam a ter maior dificuldade de dialogar entre si e desenvolver possibilidades de implementar estratégias com o objetivo de concretizar seus interesses estratégicos. Se a existência de graus de soberania discrepantes fosse um elemento fundamental, a União Européia não poderia concretizar parcerias estratégicas com qualquer outro ator político estatal. Parece que a argumentação de Medvedev (2006) aborda um importante ponto, quando afirma que o obstáculo fundamental não seria uma incompatibilidade soberana, mas sim – e dela decorrente – a existência de uma dificuldade entre os parceiros de compreender um ao outro e de avançar em um diálogo mutuamente benéfico, um problema que, no caso específico que se aborda no presente trabalho, parece decorrer muito mais de uma debilidade européia em adotar discursos e posicionamentos comuns e do fato de a Rússia pouco a pouco consolidar um projeto de governança doméstica e de postura internacional que é tido como uma ameaça pela União Européia em um contexto de maior desconfiança. Em um contexto como esse, análises e discursos pautados em incompatibilidades encontram um terreno fértil para se desenvolver.

3.2.4 Política externa

Talvez a princípio não seja evidente o porquê de se analisar “política externa” como um elemento independente. De fato não é ele uma causa de incompatibilidades (apesar de poder reifica-las) e sim um reflexo das mesmas. A própria iniciativa de realização de uma parceria estratégica já é em si um ato de política externa. Ainda, a política externa de um ator político internacional está diretamente ligada a determinados valores e também à natureza da soberania e da

organização política interna de cada ator político (além de estar ligada a elementos materiais e ao estado geral de sua economia).

No entanto, deve-se destacar que quando determinados atores políticos internacionais implementam uma parceria estratégica, deve-se ter um mínimo de compatibilidade no que diz respeito a como tais parceiros se posicionam em determinadas questões internacionais. Novamente, ressalta-se que existe a possibilidade de posicionamentos opostos, e até de determinação de prioridades distintas de atuação. No entanto, há um limite para o que é aceitável no que concerne a uma atuação internacional entre parceiros estratégicos.

Somente de maneira ilustrativa, poder-se-ia dizer que o governo russo coloca-se de maneira adequada no que tange a sua parceria estratégica com a UE quando Chizhov afirma que

“Russia’s foreign policy priority is of course the relations with her neighbors – the sovereign member states of the Commonwealth of Independent States (CIS) with its multi-speed and multi-format integration processes. (...) We do not regard the existing contradictions as insurmountable and are interested in bringing the integration processes in the post-Soviet era in sync with the course of the expanding and deepening European integration, including within the EU framework, so that they complement each other.” (2004, p. 80)

Dessa maneira, neste caso a Rússia afirma que possui determinados objetivos em sua política externa que podem ser adequados a sua posição de parceiro estratégico da UE. O problema surge, contudo, quando determinadas posturas assumidas no âmbito internacional colocam os dois parceiros em lados opostos do debate. Dois exemplos que se colocam como momentos problemáticos no âmbito de um relacionamento de parceria estratégica entre a Rússia e a UE (e que serão discutidos no capítulo seguinte) são o diálogo sobre energia e o recente conflito entre a Rússia e a Geórgia. Contudo, um fato importante é que há um número considerável de temas de política externa para os quais a postura de ambos os atores (ou da Rússia e de Estados-membros específicos da UE) é oposta. Basta se destacar temas de conhecimento comum como o alargamento da OTAN nas décadas de 1990 e 2000, a questão da independência de Kosovo, o tema da instalação do escudo anti-mísseis na Polônia e na República Tcheca, a política de negociações dos preços do gás com “países de trânsito”, como a Ucrânia, entre outros. Neste contexto, mesmo Estados-membros que tem um grande interesse em intensificar relações com a Rússia, como a Alemanha, acabam demonstrando

insatisfação com respeito à política externa russa, o que contribui para o enfraquecimento do ímpeto em se avançar o relacionamento bilateral.

Cabe destacar que hoje se discute o objetivo russo, declarado em discursos presidenciais, como observaremos no próximo capítulo, de retomar um status de grande potência. O fato de que esse objetivo se reflete em práticas concretas e assertivas de política externa é um fator a ser levado em consideração no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia. Do mesmo modo, a “debilidade” da política externa européia, reflexo da condição soberana européia que, ao não avançar a supranacionalidade no âmbito das relações exteriores, dificulta a tomada de posições comuns, também é um elemento que dificulta o diálogo bilateral e demonstra a importância do fator “política externa” para as avaliações correntes de que a Rússia e a UE passam por um momento de estagnação em seu relacionamento bilateral.

3.3 Parceria estratégica: um produto do contexto

O objetivo do presente capítulo foi discutir o termo parceria estratégica. Dessa maneira, buscou-se discutir o significado básico originário do termo e a existência de elementos básicos necessários para a concretização de um relacionamento deste tipo. Segundo o embasamento ontológico apresentado no capítulo anterior, qualquer conceito tem capacidade de assumir significados múltiplos, determinados pelo contexto. Deste modo, o que se tentou discutir foi a possibilidade de, mesmo assim, haver uma base mínima comum para a configuração de um relacionamento de parceria estratégica.

O que se tentou demonstrar é que é de fato problemático assumir uma definição básica do conceito de parceria estratégica, assim como determinar condições necessárias básicas para fundamentação de um relacionamento assim definido. De fato, existem determinados limites que devem ser levados em consideração à primeira vista. Uma parceria estratégica não é simples cooperação ou um relacionamento especial, tampouco chega a ser necessariamente uma pré-candidatura à adesão, como é claro no caso russo, no qual já não se discute a possibilidade de uma adesão à UE - uma proposta em alguns momentos levantada,

mas que não adquiriu legitimidade e que no contexto atual é algo totalmente inviável e desinteressante para ambas as partes. Além disso, pode-se argumentar que determinados elementos quando presentes, podem ter uma influência importante nas possibilidades de concretização de determinados interesses estratégicos entre os parceiros, contudo não são elementos que necessariamente se colocam como “condições de felicidade” para qualquer relacionamento estratégico. De fato, o impacto de tais elementos no relacionamento de parceria estratégica decorre das regras sobre as quais tal relacionamento é definido.

Neste contexto, afirma-se que por mais que exista uma determinada noção básica do que é uma parceria estratégica, tal conceito vai adquirir significados variados, dependendo das regras que regem o contexto relacional específico em que é enunciado. Desse modo, a fim de se compreender como se define e quais as possibilidades de agência que permeiam um relacionamento de parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia, faz-se necessária uma análise do significado que adquire este termo neste contexto específico. A partir do que foi discutido no capítulo passado, deve-se ter como objeto a linguagem proferida pelos atores envolvidos e é neste contexto que se analisará a seguir a parceria estratégica entre a União Européia e a Rússia e se discutirá se esses elementos apresentados por analistas como elementos fundamentais que influem no grau de êxito da parceria estratégica são realmente elementos que se inserem como fundamentais no contexto de regras que constitui e rege as relações entre a Rússia e a União Européia.