

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 3 | 2019

*Parceria estratégica nas Relações  
Internacionais: aportes teóricos e o  
caso brasileiro*

Jéssica Maria Grassi

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## PARCERIA ESTRATÉGICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: APORTES TEÓRICOS E O CASO BRASILEIRO<sup>1</sup>

*Jéssica Maria Grassi*<sup>2</sup>

**RESUMO:** Parceria estratégica trata-se de um conceito amplamente utilizado nas relações internacionais, porém ainda impreciso e frequentemente utilizado de modo abstrato ou como mero recurso discursivo. Isso se faz notar por meio das relações bilaterais brasileiras durante o governo Lula. Nessa perspectiva, esta pesquisa tem o objetivo principal de discutir os contornos teóricos do termo parceria estratégica nas relações internacionais, propondo alcançar uma definição mais precisa para este objeto, principalmente no que diz respeito às relações bilaterais brasileiras. Para isso, pretende-se, a partir de ampla revisão da literatura da área, compreender as definições e usos do termo, aprofundando a análise com dois exemplos de parcerias ditas estratégicas para o Brasil durante a primeira década do século XXI, são estas com a Argentina e com a Venezuela. Contudo, antes disso, aponta-se a necessidade de clarificar outros conceitos também utilizados para se referir a relações interestatais, com especial atenção ao termo aliança estratégica que, frequentemente, é utilizado como sinônimo de parceria estratégica. A partir disso, defende-se o emprego de parceria estratégica para tratar de relações bilaterais marcadamente prioritárias, que se destacam por fatores históricos, geopolíticos, geográficos e/ou identitários, bem como pela sua profundidade e, ao mesmo tempo, abrangência de agendas. No Brasil, o termo é adotado para muitas relações bilaterais, sem o devido rigor teórico. No caso da Venezuela, apesar de ser caracterizada parceira/aliada estratégica, esta não atingiu os parâmetros para ser considerada desse modo no período. Por outro lado, as relações estabelecidas com a Argentina têm se caracterizado como uma legítima parceria estratégica brasileira. Dito isto, ressalta-se que esta pesquisa é qualitativa, baseia-se em uma revisão bibliográfica e documental para alcançar os objetivos estabelecidos. Ademais, utiliza-se alguns aportes teóricos do construtivismo para melhor compreensão do objeto de estudo.

**Palavras-chaves:** Parceria Estratégica. Aliança. Brasil. Argentina. Venezuela

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado na dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2019.

<sup>2</sup> Doutoranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI). Pesquisadora colaboradora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea (GEPPIC). Bolsista CAPES. Email: [jessicamgrassi@hotmail.com](mailto:jessicamgrassi@hotmail.com)

**STRATEGIC PARTNERSHIP IN INTERNATIONAL RELATIONS:  
THEORETICAL CONTRIBUTIONS AND THE BRAZILIAN CASE**

**ABSTRACT:** The strategic partnership is a concept widely used in international relations, but still inaccurate and often used in an abstract way or as a mere discursive resource; This is observed in Brazilian bilateral relations during the Lula administration. From this perspective, this research has the main objective of discussing the theoretical contours of the term strategic partnership in international relations, proposing to reach a new definition for this object, especially concerning Brazilian bilateral relations. For this, it is intended, from an extensive review of the literature of the area, to understand the definitions and uses of the term; deepening the analysis with two examples of so-called strategic partnerships for Brazil during the first decade of the 21st century, these are with Argentina and Venezuela. However, before that, it is pointed out the need to clarify other concepts also used to refer to interstate relations, with particular attention to the term strategic alliance, which is often used as a synonym for the strategic partnership. From this, we defend the employment of strategic partnership to refer to priority bilateral relations, which stand out for historical, geopolitical, geographic and/or identity factors, as well as for their depth and, at the same time, extension of agendas. In Brazil, the term is adopted for many bilateral relations, without due theoretical rigour. In the case of Venezuela, despite being characterized strategic partner/ally, it did not reach the parameters to be considered in this way in the period. On the other hand, the relations established with Argentina have been characterized as a legitimate Brazilian strategic partnership. It is emphasized that this research is qualitative, based on a bibliographic and documentary review to achieve the established objectives. In addition, some theoretical contributions of constructivism are used to understand the object of study better.

**Key-words:** Strategic Partnership. Alliance. Brazil. Argentina. Venezuela

## I. INTRODUÇÃO

A expressão parceria estratégica não é recente. Antes do conceito ser adotado nas relações internacionais, a expressão já era empregada em outras áreas, como economia, marketing e administração, se referindo às parcerias estabelecidas entre empresas e, frequentemente, era utilizada como sinônimo de aliança estratégica (FARIAS, 2013). Porém, principalmente a partir da Guerra Fria, passou a ter destaque também para referir-se a determinados relacionamentos estabelecidos entre as nações, sendo muito utilizada nos discursos diplomáticos e entre os acadêmicos da área.

Com o fim da Guerra Fria e com a globalização, muitos países buscaram estabelecer contatos bilaterais para a construção de projetos comuns, a serem implementados na forma de cooperação política ou econômica, que viessem a facilitar as negociações nos foros multilaterais e nos acordos comerciais, que pudessem viabilizar o crescimento dos investimentos produtivos, entre outros benefícios que viriam dessas relações (LESSA; OLIVEIRA, 2013).

A diplomacia brasileira utiliza a expressão “parceiro estratégico” para muitos países com os quais mantém relações bilaterais, sendo, nesse sentido, criticada pela falta de critério ao empregar este termo em seus discursos diplomáticos, uma vez que, como ressaltam Lessa e Oliveira (2013, p.10), “todos não podem ser prioritários”. Ademais, observa-se que nas relações internacionais, de modo geral, o termo ainda é pouco compreendido e empregado, frequentemente, de forma imprecisa, sem a devida compreensão de sua magnitude e abrangência.

A partir disso, este artigo tem como principal objetivo compreender os contornos teóricos do termo parceria estratégica nas relações internacionais, propondo alcançar uma definição mais precisa para este objeto, principalmente no que diz respeito às relações bilaterais brasileiras. Desse modo, defende-se aqui seu emprego para tratar de relações bilaterais marcadamente prioritárias, estabelecidas com os principais parceiros regionais ou globais. Estas se destacam por fatores históricos, geopolíticos, geográficos e/ou identitários, bem como pela profundidade e, ao mesmo tempo, abrangência. Nessa perspectiva, salienta-se que a consolidação de uma parceria estratégica depende também do reconhecimento do outro como parceiro essencial, de um sentimento recíproco de amizade e confiança, de identidades comuns que fortaleçam as relações estabelecidas, de interesses e/ou desafios compartilhados e da busca por pontos de acordo sempre que possível.

Como objetivo secundário, propõe-se diferenciar outros conceitos, com especial

atenção ao termo aliança estratégica, o qual é frequentemente posto como sinônimo de parceria estratégica. Acrescenta-se a isso a intenção de compreender como o termo parceria estratégica é utilizado pelo Brasil ao se referir a algumas de suas relações bilaterais, contextualizando, dessa maneira, o uso do termo nas relações estabelecidas com Argentina e com Venezuela, dois países ditos parceiros/aliados estratégicos brasileiros, durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Para atender aos objetivos propostos neste estudo, em um primeiro momento, será discutido brevemente o conceito de estratégia, apontando também as definições de Grande Estratégia. Em seguida, serão diferenciados outros conceitos também utilizados para tratar de relações estabelecidas entre os Estados - cooperação, regionalismo, integração regional, coalizão, relações em eixo, aliança e alinhamento – com o objetivo de fortalecer as diferenças e sustentar a escolha de parceria estratégica para as relações aqui definidas. A partir disso, destacar-se-ão as definições e empregos do termo parceria estratégica, analisando sua importância e seu papel no caso do Brasil. Para concluir, propõe-se uma síntese aprofundando as diferenças entre parceria estratégica e o termo com o qual mais comumente é colocado como sinônimo, aliança estratégica. Para isso, serão exploradas duas relações que foram postas como prioritárias para o Brasil durante o Governo Lula, as quais, em determinadas ocasiões, são mencionadas como parcerias estratégicas e, em outras, como alianças estratégicas. São estas as relações Brasil-Argentina e Brasil-Venezuela. Ambas as relações foram aprofundadas no final do século XX, mas se acentuaram na primeira década do século XXI.

Para realização desta pesquisa, uma ampla revisão de literatura será feita, sendo necessário destacar as contribuições de Farias (2013) e Becard (2013), Saraiva (2013) e Villa (2013), autores na coletânea *Parcerias Estratégicas do Brasil* – organizada por Lessa e Oliveira (2013) -, e Lessa (1998; 2009; 2010), uma vez que seus estudos muito contribuíram para a temática. Estes foram os primeiros, e os principais, autores consultados. Além disso, entre os autores que agregaram importantes contribuições para o entendimento das parcerias estratégicas nas relações internacionais, ou no que trata precisamente das parcerias estratégicas para o Brasil, salienta-se os estudos de Czechowska (2013), Cameron e Yongnian (2007), Cervo (2008), Vaz (1999; 2002) e Galvão (2011). Ademais, serão utilizados neste artigo documentos oficiais para analisar as relações Brasil-Venezuela e Brasil-Argentina.

Esta pesquisa qualitativa utilizará alguns aportes teóricos do construtivismo, abordando questões de reconhecimento do outro, identidades e interesses compartilhados, a essencialidade da reciprocidade nas relações e a visão de amizade construída, como fatores

relevantes para a construção de uma parceria estratégica. Por fim, reitera-se a importância de se discutir e aprofundar os termos utilizados na área de relações internacionais, possibilitando maior rigor teórico à área que ressignifica conceitos, principalmente, levando em consideração o caso brasileiro estudado nesta pesquisa. Nesse sentido, justifica-se a extensa revisão conceitual proposta neste artigo.

## II. ESTRATÉGIA E GRANDE ESTRATÉGIA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL

Para entender o conceito de parceria estratégica é importante levar em conta as diferentes utilizações do termo estratégia. Kerr Oliveira (2012, p. 65-66) aponta que:

O conceito de Estratégia tem sido abordado sob diferentes perspectivas teóricas e analíticas, com claras implicações políticas derivadas de suas interpretações. Enquanto alguns autores utilizam um conceito mais restrito de Estratégia, como um processo inerente ao planejamento de um Estado para enfrentar uma situação de guerra contra outro Estado. Outros pensadores utilizam este conceito de forma mais abrangente, associado ao conjunto de comportamentos de um Estado frente à competição internacional (KERR OLIVEIRA, 2012, p. 65-66).

O conceito clássico de estratégia, desenvolvido por Clausewitz (2010), remete ao planejamento e o uso dos artifícios necessários para alcançar o propósito da guerra, assim, estratégia refere-se a questões militares (ou políticas) ligadas a guerra em si. Dessa forma, afirma que a “tática ensina o emprego *das forças armadas no engajamento*. A estratégia, a *utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra*” (CLAUSEWITZ, 2010, p. 138, grifo do autor). O engajamento é definido, pelo autor, como os atos isolados, a atividade militar, os elementos da guerra.

O estrategista deve definir, portanto, uma meta para todo o aspecto operativo da guerra, que deverá estar de acordo com o seu propósito. Em outras palavras, ele esboçará o plano de guerra, e o propósito determinará a série de ações pretendidas para atingí-lo: ele irá, na realidade, conceber cada campanha e, dentro dessas campanhas, decidir como realizar cada engajamento (CLAUSEWITZ, 2010, p. 199).

Para Aron (2002, p. 72), estratégia é o “comportamento relacionado com o conjunto das operações militares” e a diplomacia “a condução do intercâmbio com outras unidades políticas”, sendo, tanto a estratégia quanto a diplomacia, subordinadas à política. Além disso, aponta que “a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 2002, p. 73).

Por outro lado, Kerr Oliveira (2012, p. 68) propõe que estratégia:

[...] não se restringe apenas ao planejamento ou preparação para enfrentar ou evitar uma situação de guerra, mas inclui o conjunto de todos os procedimentos e ações estatais voltadas para a sobrevivência do Estado em meio à violenta competição interestatal no Sistema Internacional. Isto significa que envolve não apenas a preparação para a guerra, mas, também, se possível, para se evitar a guerra, se necessário, através da ameaça do uso da força ou da dissuasão do inimigo (KERR OLIVEIRA, 2012, p. 68).

Nesse sentido, o autor define o termo como:

[...] conjunto de processos de planejamento, tomada de decisão, implementação de políticas e ações políticas que um Estado realiza ao longo do tempo para atingir objetivos politicamente delimitados, que envolvam garantir sua sobrevivência frente à competição política e militar interestatal no Sistema Internacional. Considerando que para garantir a sobrevivência em um sistema interestatal violento e competitivo, os Estados precisam desenvolver capacidades de se autodefender e acumular maior ou menor grau de poder relativo, pode-se dizer as decisões estratégicas de um Estado, visando à garantia da sua sobrevivência, podem ser mais defensivas ou mais ofensivas dependendo das circunstâncias ou da interpretação teórica [...] inclui o conjunto das ações políticas adotadas por um Estado para transformar, da forma mais eficiente possível, seus recursos de poder em poder concreto. [...] descreve, portanto, o conjunto de processos de planejamento e ação política de um Estado objetivando segurança e/ou acumulação de poder no Sistema Internacional (KERR OLIVEIRA, 2012, p. 68-69).

Cortes e Creus (2009, p. 126, tradução nossa) definem estratégia como "a arte de dirigir um conjunto de disposições para alcançar um objetivo". Já Sardenberg (1995, p. 2) propõe que devido à disseminação e diversificação do conteúdo "a moderna concepção estratégica busca articular os recursos materiais e intelectuais existentes no Estado e na sociedade para a realização de um projeto nacional". Quando se trata de parceiros estratégicos, os atores propõem a seus parceiros o envolvimento em estratégias políticas e econômicas, e não apenas militares (CAMERON; YONGNIAN, 2007).

Em suma, o vocábulo estratégia vem sendo muito utilizado na política contemporânea e, como observado, seu significado passou a ser mais amplo, envolvendo também questões políticas e econômicas, já que, originalmente, vinha associada à área militar. Nesse sentido, como ressaltado acima, estratégia não está relacionada apenas com os planejamentos e decisões em uma situação de guerra, mas está ligada aos procedimentos necessários para alcançar interesses ou objetivos primordiais de um Estado; servindo-se de recursos materiais ou intelectuais; formando parcerias ou alianças ou agindo de forma autônoma; utilizando a cooperação, a dissuasão ou a força.

Por fim, antes de encerrar esta seção, considera-se necessário apontar a definição de Grande Estratégia. Amorim (2016) ressalta que Grande Estratégia, originalmente, era

associada ao contexto da guerra, em que a atividade bélica deveria ser reforçada por políticas suplementares, como comércio e mobilização da indústria. Na concepção contemporânea, Kalout e Degaut (2017, p. 10) a determinam como o exercício de “definição e conjugação de meios e fins, de maneira que intenções estejam relacionadas a capacidades, e objetivos estejam relacionados a recursos disponíveis ou alcançáveis”, ou seja “alinhar os recursos de poder do país com seus interesses e prioridades, orquestrando-se fins, meios e métodos”. Nessa perspectiva estabelecem que:

A formulação de uma grande estratégia faz-se na operação simultânea de análises retrospectivas e prospectivas por meio das quais os formuladores de política exterior buscam cumprir três etapas: (a) estabelecer sua visão de mundo – isto é, que tipo de ordem desejam construir, de acordo com suas possibilidades concretas e circunstâncias – e avaliar que tipo de sistema seria mais conducente à consecução dos interesses nacionais; (b) definir e implementar prioridades integradas; e (c) identificar e alocar os recursos e instrumentos de poder disponíveis ou alcançáveis para perseguir aqueles objetivos de maneira articulada. Integrados e sistematizados, esses elementos permitem identificar um conjunto de princípios, objetivos, perspectivas e meios que ajudarão a *guiar a política exterior, reduzindo ambiguidades e contradições, aumentando sua consistência e facilitando a ação externa do país, que passa a realizar-se com maior contexto, coerência e inteligibilidade* (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 10, grifo nosso).

Amorim (2016, p. 305), ao dissertar sobre uma grande estratégia brasileira, propõe que deveria “referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial”, porque, “o complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta” (AMORIM, 2016, p. 307). Nessa perspectiva, conforme Amorim (2016), essa deveria ser a essência ou o cerne da grande estratégia brasileira, sendo imprescindível que o país desenvolva sua noção de grande estratégia unindo os objetivos da defesa e da política externa.

Já Brands (2010 p. v, tradução nossa), ao analisar uma grande estratégia que teria sido estabelecida no governo Lula, propõe ser esta multifacetada, construída em três frentes principais: buscando o “equilíbrio suave com os Estados Unidos, construindo coalizões para ampliar o poder negociador brasileiro e buscando posicionar o Brasil como líder de uma América do Sul mais unida”.

Em suma, após definir o termo estratégia e apontar como é empregado nesta pesquisa, além de indicar o conceito de Grande Estratégia e compreender a relevância de uma precisa definição por parte dos Estados, a próxima seção se encarregará de delinear alguns termos utilizados quando se refere às relações interestatais. Pretende-se, com isso, demonstrar as diferenças do conceito principal deste estudo de outros também empregados nas relações

internacionais.

### **III. COOPERAÇÃO, COALIZÃO, REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO, RELAÇÕES EM EIXO, ALIANÇA E ALINHAMENTO: OS RELACIONAMENTOS NO SISTEMA INTERNACIONAL**

Existem variadas formas de se nomear as relações estabelecidas no cenário internacional, sejam elas entre atores estatais ou não-estatais, dependendo de fatores como amplitude, objetivos, grau de comprometimento e profundidade da relação. Frequentemente observa-se imprecisão, ou abstração, ao destacar determinado tipo de relacionamento. Será uma integração? Uma coalizão? Uma aliança? Ou pode ser um alinhamento? Poderá ser compreendida como uma relação em eixo? Ou melhor nomear como um acordo de cooperação?

Partindo dessa ideia, a seguir, serão apontadas breves definições de conceitos muito utilizados nas relações internacionais, com o intuito de esclarecê-los. Pretende-se, além disso, contribuir no debate sobre o emprego do termo parceria estratégica para designar determinados relacionamentos.

Cooperação é um dos termos mais utilizados nas relações internacionais – e claramente não apenas nesta área. O conceito de cooperação não é unívoco, há diversas definições para o mesmo nas relações internacionais. Apesar disso, a cooperação internacional pode ser compreendida como as relações entre os atores internacionais, estatais ou não estatais, buscando elaborar planos de ação conjuntos visando a paz e o desenvolvimento, podendo envolver as mais diversas áreas. Nesse sentido, a cooperação regional é a cooperação entre os atores de uma mesma região geográfica, continental ou subcontinental.

A cooperação internacional exige um grau de coordenação, a partir da convergência de interesses entre os atores, além da disposição de tomarem decisões conjuntas sobre um tema delimitado. No entanto, a mesma é mais aberta e menos formal se comparada com uma integração, por exemplo (VAZ, 2002).

A integração é entendida como uma forma de regionalismo. Para Mariano e Ribeiro (2016), o regionalismo está ligado à ideia de pertencimento a um espaço geográfico e à articulação a partir de um referencial territorial, envolvendo formas de cooperação entre atores estatais e não estatais. Já a integração está envolta em uma carga de simbolismo ligada à percepção de coesão, envolvendo maior comprometimento e a construção de uma nova institucionalidade ou arranjo político (MARIANO; RIBEIRO, 2016).

Integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia e técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação (LIMA, 2013, p. 178-179).

Puig (1986, p. 41, tradução nossa) propõe uma concepção ampla de integração como um “fenômeno social segundo o qual dois ou mais grupos humanos adotam uma regulamentação permanente de determinadas matérias que até esse momento pertenciam a sua exclusiva competência”. Nessa perspectiva, o autor aponta que um defeito fundamental da integração latino-americana é seu unilateralismo e sua ênfase na integração econômica, baseada na interdependência, bem como a concretização de uma integração entre os Estados fundamentalmente.

A integração regional deve ser entendida como um processo não apenas econômico, mas que possa abarcar outras áreas do desenvolvimento dos países ao levar o progresso para os povos, como educação, ciência, tecnologia, cultura, mobilidade e justiça. Nessa perspectiva, a integração regional pode ser entendida como um conjunto de processos que ocorrem em diferentes níveis ou áreas, podendo dividi-la em integração: de infraestrutura; de segurança e defesa; econômica-comercial; política-institucional; e cultural.

Sobre o conceito de relações em eixo, Cervo (2008, p. 212) aponta que se desenvolvem entre parceiros simétricos e destaca que se “estabelecem por motivações e trazem sempre resultados concretos na esfera política, econômica e geopolítica”. Além disso, para Cervo (2008), se distinguem de uma parceria estratégica pois necessariamente se dá entre parceiros com o mesmo nível de desenvolvimento, enquanto a parceria estratégica pode ocorrer entre dois países mesmo havendo desigualdade. O conceito de relações em eixo foi utilizado na América do Sul, por Moniz Bandeira (1987) para retratar o eixo Brasil-Argentina.

Narlikar (2003, p. 29, tradução nossa) ressalta que “dado o desacordo sobre as questões de definição, não é de surpreender que termos como alianças, coalizões e alinhamentos sejam frequentemente usados de forma intercambiável”. Assim, Narlikar (2003) adota coalizão como um termo “guarda-chuva”, apontando-o como:

[...] toda atividade concertada envolvendo cooperação entre os atores, cujo objetivo é alcançar um interesse comum bem definido, isto é, a busca de um

‘fim comum’. Também exclui certos tipos de cooperação. Por exemplo, a convergência pontual *ad hoc* de políticas entre atores estatais ou um jogo harmônico de longo prazo não equivale a uma coalizão. Para ser classificado na categoria de coalizões, o comportamento de grupo deve envolver uma coordenação consciente: uma coalizão existe somente quando seus membros estão cientes de agir em tal coletividade (NARLIKAR, 2003, p. 29-31, tradução nossa).

As coalizões internacionais são criadas em resposta a uma ameaça imediata, para barganhar com as grandes potências ou neutralizar ações de outros países no sistema internacional. As áreas tradicionais nas quais se inserem as coalizões são segurança e comércio internacional (CEPALUNI, 2010).

Algumas coalizões são proeminentes como o G-77 na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o G-24 no Fundo Monetário Internacional (FMI). Outras coalizões não são institucionalizadas e são difíceis de rastrear como ocorre dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC) (NARLIKAR, 2003). O Fórum IBAS - formado por Índia, Brasil e África do Sul - e o Grupo dos 4 - constituído por Brasil, Japão, Alemanha e Índia para lutar pela reforma das instituições da Organização das Nações Unidas (ONU) -, também são exemplos de coalizões (LESSA, 2010).

Do mesmo modo, é importante apresentar o conceito de alinhamento, o qual não é sinônimo de aliança, apesar de existir a confusão entre os dois termos. O alinhamento não é um acordo formal recíproco como a aliança, é uma tendência ou harmonia entre países. É estabelecer uma atitude ou posição perante uma ordem estabelecida. O não-alinhamento é demonstrar neutralidade na existência de dois blocos antagônicos, por exemplo, durante a Guerra Fria (EUA ou União Soviética).

No caso do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, Pecequilo (2011) aponta dois tipos, o pragmático e o automático. O alinhamento pragmático não significaria a subordinação dos interesses brasileiros aos norte-americanos ou a perda do espaço na América do Sul, mas a troca de favores, “visando à obtenção de vantagens e à valorização do papel estratégico do país no subcontinente” (PECEQUILO, 2011, p. 19). Quanto ao alinhamento automático, este supõe que a adesão às políticas norte-americanas resultaria em concessões. Para a autora, o automatismo é associado, muitas vezes, ao sentimento de euforia brasileira diante de manifestações positivas norte-americanas (PECEQUILO, 2011).

Por fim, é primordial trazer aqui as definições de aliança, pois este termo é frequentemente utilizado como sinônimo de parceria estratégica. A utilização de alianças na política externa é antiga e, usualmente, o termo refere-se a uma relação estruturada sobre

assuntos militares, sendo o esforço dos Estados pela sua sobrevivência o elemento central para sua criação e manutenção (FARIAS, 2013). Em sentido estrito, o caráter militar das alianças é crucial para seu entendimento, incluindo, desse modo, pactos de não agressão e de defesa, garantias unilaterais e pactos coletivos de segurança (CZECHOWSKA, 2013).

Griffiths e O'Callaghan (2002, p. 1, tradução nossa) definem aliança como “um acordo entre dois ou mais Estados para trabalhar juntos em questões de segurança”. Reiter (1994, p. 490, tradução nossa) considera as alianças “os principais meios de política externa pelos quais os Estados aumentam sua segurança e são determinantes cruciais da eclosão, propagação e resultado de guerras”. Além disso, acredita que a construção de uma aliança remete a “um compromisso formal e mútuo em ajudar militarmente no caso de um dos parceiros da aliança ser atacado” (REITER, 1994, p. 495, tradução nossa).

Assim, aliança compreende um compromisso formal entre dois ou mais Estados, ligado a questões militares, estabelecido a partir da identificação de interesses essenciais comuns, possui uma agenda delimitada e objetivos específicos, geram obrigações vinculantes e visam a segurança e a sobrevivência dos Estados. Ademais, as alianças costumam ser temporárias, sendo concluídas quando o objetivo é alcançado.

A capacidade dos Estados de estabelecer relações de cooperação - sejam elas alianças, coalizões ou processos integracionistas - é crucial na política internacional, e o termo parceria estratégica surgiu, no final do século XX, para designar um novo tipo de relacionamento que estava sendo estabelecido entre os países. Desse modo, o próximo tópico examinará o conceito de parceria estratégica, explorando seu surgimento, importância nas relações interestatais e seu emprego no caso das relações bilaterais brasileiras.

#### **IV. PARCERIA ESTRATÉGICA: DEFINIÇÃO CONCEITUAL, EMPREGOS DO TERMO E O CASO DO BRASIL**

Antes de se desenvolver nas relações internacionais, o termo parceria estratégica já era adotado em outras áreas, como mencionado anteriormente, referindo-se às relações instituídas entre empresas e frequentemente utilizado como sinônimo de aliança estratégica. As parcerias estratégicas são amplamente difundidas e tem muita importância para as grandes empresas. Essas envolvem a parceria a fim de atingir um objetivo estratégico, abrangendo a contribuição tecnológica, de capital ou de outros recursos, compartilhamento e codesenvolvimento de ambas as partes (FARIAS, 2013).

Klotzle (2002) salienta que as parcerias entre empresas, de forma a empreenderem

relações de produção, não são atividades recentes, mas devido à globalização, vêm tornando-se uma prática mais comum, principalmente para sobreviverem no mercado e aumentarem sua competitividade. Nesse sentido, alguns autores adotam uma visão mais ampla do termo classificando-o como diversas formas de acordo de cooperação e parceria entre empresas, sendo que outros, de modo mais restrito, não consideram algumas formas de relações interempresariais, como fusões e aquisições (KLOTZLE, 2002).

Entretanto, a partir da Guerra Fria o termo passou a ser usado também para referir-se a certos relacionamentos estabelecidos entre Estados. Nesse sentido, Becard (2013, p. 48) afirma que:

Nos últimos anos, em especial, diversos países resolveram formar uma parceria estratégica com alguns de seus principais colaboradores regionais ou globais, sobretudo, com vistas a promover o desenvolvimento, diminuir assimetrias, garantir a segurança e aumentar ou preservar seu poder relativo no sistema internacional. A crescente ampliação da popularidade desse tipo de relação parece ser uma prova da expansão dos laços de interdependência internacional, sobretudo, por meio dos conhecidos processos de globalização e regionalização. Ao mesmo tempo indica ser um sinal da necessidade de se reagir a tais processos universalizantes, por meio de uma melhor seleção dos parceiros (BECARD, 2013, p. 48).

Nas últimas décadas, o termo parceria estratégica vem sendo utilizado por muitos países para designar algumas de suas relações bilaterais, bem como é cada vez mais empregado pelos acadêmicos para explicar a particularidade e a profundidade de alguns vínculos interestatais. Apesar disso, poucos países deixam claro “o que entendem por esse tipo de relação ou o que pretendem prioritariamente atingir por meio dela, dando apenas alguns indicativos de como tais parcerias podem ser discernidas das demais relações que possuem” (BECARD, 2013, p. 37).

Nessa perspectiva, parcerias estratégicas, para Lessa (1998, p. 31), podem ser entendidas como as “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado”. Essas parcerias bilaterais, às vezes, almejam a aproximação de posições políticas e o aprofundamento do diálogo bilateral, outras vezes, a oportunidade de desenvolvimento de grandes projetos conjuntos ou mesmo a penetração comercial recíproca, mas sempre têm em vista o projeto de desenvolvimento nacional (LESSA, 1998).

Vaz (1999, p. 2) associa a construção de uma parceria estratégica “à condição de relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses (não necessariamente comuns), tidos como importantes para consecução de objetivos internos e/ou externos de parte dos Estados que as constituem”.

Já Cameron e Yongnian (2007) definem como um comprometimento de longo prazo entre dois atores de forma a estabelecer uma relação próxima em várias áreas. No entanto, ponderam que isso não impede que surjam diferenças entre os mesmos, mas é necessário que reconheçam a importância do compromisso mútuo em tentar alcançar pontos de acordo sempre que possível.

Por outro lado, Moraes y Blanco (2009) acredita que o termo pode possuir mais de uma definição, uma vez que deve ser analisado o contexto no qual é anunciado e aceito em uma relação bilateral, pois cada parceria estratégica tem seu caráter específico. Entretanto, afirma que existem certas condições necessárias para o estabelecimento dessa relação, bem como deve-se ponderar que remete à noção de interesse ou objetivo fundamental. Desse modo, Moraes y Blanco (2009) apresenta que uma maneira de se compreender o conceito é visualizá-lo como:

[...] um 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 ideia de afinidade, portanto, não é um elemento que deve estar presente (MORAES Y BLANCO, 2009, p. 43).

Ademais, “é importante haver a convergência de interesses de que o aprofundamento bilateral é essencial para realizar objetivos centrais dos respectivos parceiros, sejam de política externa ou de matérias domésticas” (FARIAS, 2013, p. 26). Contudo, a constituição de uma parceria estratégica não evidencia um estado de harmonia de interesses, além disso, entre os principais motivos para a consecução deste tipo de parceria entre Estados destaca-se a percepção das oportunidades que podem ser aproveitadas ou os desafios que devem ser superados (FARIAS, 2013).

Czechowska (2013, p. 37, tradução nossa) destaca as parcerias estratégicas como “um novo tipo de relações bilaterais, que combina flexibilidade e profunda aproximação, tornou-se um complemento para as negociações multilaterais sobre questões globais urgentes.” Essa forte aproximação entre os Estados ocorre devido ao “compartilhamento mútuo de objetivos estratégicos comuns e da crença de que uma cooperação de longo prazo facilita efetivamente sua implementação” (CZECHOWSKA, 2013, p. 37, tradução nossa). A base de uma parceria estratégica é geralmente uma declaração não vinculativa - e mesmo isso não é necessário -, que oferece aos sujeitos a facilidade de entrar e retirar-se dos pactos ou suspendê-los temporariamente. Além disso, apesar de manterem relações estreitas, em que um influencia

inevitavelmente o outro, a soberania de ambos não é afetada, assim, os Estados optam por um caminho de meio termo, o qual não se caracteriza pela dependência total, nem por uma completa autonomia (CZECHOWSKA, 2013).

Czechowska (2013, p. 51-52, tradução nossa) destaca três condições para a classificação de uma parceria estratégica. Primeiro, as relações “deve demonstrar um privilégio e uma intensidade que superam o nível típico de relacionamento fechado com ambos os sujeitos, [...] essa singularidade deve ser aparente principalmente na quantidade impressionante de reuniões de alto nível”, assim como deve haver uma importância em níveis econômicos. Em segundo lugar, “deve haver uma institucionalização avançada das relações mútuas entre os parceiros, tanto no nível interestadual quanto no inter-humano”. Isso fornece a continuidade das relações e facilita a busca de posições convergentes, o que pode ser identificado com o “estabelecimento de órgãos comuns e unidades militares, estabelecimento de mecanismos regulares de consultoria, mas também cooperação entre unidades locais, cooperação cultural e intercâmbio de jovens e acadêmicos”. Por fim, a terceira condição diz respeito a simpatia ou sentimento recíproco de amizade, construindo uma relação baseada no entendimento, na confiança e na lealdade.

Ressalta-se que as parcerias estratégicas não necessariamente abarcam toda a amplitude de tópicos da agenda bilateral, porém, na maioria das vezes, parcerias iniciadas em domínio específico, têm efeito *spill over* (transbordamento) sobre outras matérias (FARIAS, 2013).

Muitas vezes, uma parceria estratégica é considerada por um país como um meio para se ganhar acesso aos recursos valiosos do parceiro. Em grande medida, parceiros condicionam o sucesso da relação à disponibilidade ou capacidade do outro em transferir-lhe conhecimentos e habilidades ao longo do tempo. Outras vezes, a parceria serve para que a dupla se apresente com capacidades reforçadas, prestando-se como excelente mecanismo de coordenação e de barganha em foros internacionais (BECARD, 2013, p. 57).

Acrescenta-se que a parceria pode ser útil em várias questões. Primeiro, por ser uma sinalização aos demais atores da convergência em variados assuntos da agenda internacional. Segundo, por ser uma forma de promover a interação de áreas estratégicas, dar suporte às demandas da sociedade e reduzir custos por meio da cooperação. Por fim, por facilitar a resolução de problemas e desafios comuns que necessitam de uma articulação mais robusta para serem resolvidos (FARIAS, 2013). Nessa parceria, dois países estão dispostos a cooperar para resolver problemas comuns e prioritários, sendo que alguns países são considerados parceiros estratégicos “ora por serem vizinhos ou países dotados de valores ou história

comuns, ora por serem uma potência central ou emergente, indispensável na solução de alguns ou diversos problemas setoriais ou globais” (BECARD, 2013, p. 61).

Assim, a parceria estratégica pode ser resumida como sinônimo de um relacionamento especial, prioritário e necessário. Contudo, as parcerias contemporâneas têm perdido seu significado ideal “de ser a expressão de uma agenda bilateralmente construída em torno de convergências políticas e de projetos econômicos” e passam a “ser também um rótulo, com que se brinda nas visitas de Estado e sob o qual se firmam convenções internacionais” (LESSA, 2009, p. 100).

Abreu (2008, s. p.) aponta que “quando se trata de estabelecer prioridades nas relações econômicas e políticas entre países” nenhum outro termo é utilizado “de forma tão imprecisa, incorreta e abusiva quanto parceria estratégica”. Para o autor, uma parceria estratégica “deveria basear-se na convergência de objetivos nacionais de longo prazo”.

É importante, desse modo, ponderar a relevância dos estudos sobre parcerias estratégicas, termo tão amplamente utilizado nos últimos anos, porém pouco compreendido. O caso brasileiro é prova disso, o país tem uma lista significativa de parceiros ditos estratégicos, tornando-se essencial analisar a realidade dessas relações bilaterais, pois para serem estratégicas as relações deveriam ter a característica principal de serem prioritárias, consideradas as mais importantes em um rol de muitas.

A construção de parcerias estratégicas pela diplomacia brasileira advém do pragmatismo associado ao caráter universalista da política externa brasileira, o que Lessa (1998) denomina de universalismo seletivo. Nesse sentido, o autor aponta que a construção dessas parcerias advém da “compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjunturalmente” (LESSA, 1998, p. 31).

Os Estados Unidos são apontados como um relacionamento fundamental no sistema de relações internacionais do Brasil. Essa parceria - ou o esgotamento dela - tornou necessária a diversificação dos vínculos externos e justifica o processo de construção das parcerias estratégicas do país, que buscou outros eixos de ação e compensação, a partir do objetivo de alcançar novas etapas de desenvolvimento (LESSA, 2009; CERVO, 2008). Nesse contexto, o adjetivo estratégico poderia ser adotado para o relacionamento que, devido sua intensidade econômica e qualidade do diálogo político, pudesse relativizar o desenvolvimento dependente aos Estados Unidos e as múltiplas e complexas adversidades da interação com essa potência (LESSA, 2009; LESSA, 2010).

Vaz (1999, p. 2) defende que, no caso brasileiro, a construção dessas parcerias “esteve sempre voltada para o acesso a recursos, insumos e oportunidades a serem canalizados para o processo de desenvolvimento”, assim, para o autor, essas possuem “também funcionalidade para o fortalecimento do Mercosul, ainda que não o seja de forma automática e não exclua o risco de gerar áreas de divergência ou assintonia com seus sócios” (VAZ, 1999, p. 2).

No entanto, o termo parceria estratégica vem sendo amplamente utilizado nos discursos sem um rigor teórico ou uma especificação para sua utilização em cada caso. Durante o Governo Lula (2003-2010), o Brasil atuou em diferentes campos e estabeleceu inúmeras parcerias, estabeleceu-se a estratégica conhecida por autonomia pela diversificação.

Sobre isso, Lessa (2010) afirma:

[...] a vulgarização da expressão levou ao seu uso inconsequente no discurso diplomático, especialmente a partir dos anos 2000. Agora a diplomacia espera injetar um senso de oportunidade e urgência no discurso político e na relação econômica com tantos ‘parceiros’ quanto parecem ser úteis no atual *aggiornamento* do perfil internacional do Brasil (LESSA, 2010, p. 4, tradução nossa, grifo do autor).

Abreu (2008) também sustenta que no Brasil:

[...] se fala de parceria estratégica com escassa atenção à convergência de interesses. Impressiona a proliferação do número de parcerias propostas, quase sempre mal sustentadas por racionalizações de natureza econômica ou política. Proliferação de prioridades significa inexistência de prioridades (ABREU, 2008, s. p.).

Observa-se que os termos parceria estratégica e aliança estratégica são ou já foram empregados para se referir às relações com Estados Unidos, União Europeia, Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Reino Unido, Suíça, Suécia, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Coreia do Sul, Japão, Ucrânia, Nigéria, os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), Turquia, Emirados Árabes Unidos, Angola, Maláui, Marrocos, Etiópia, Moçambique, Indonésia. Na América Latina, países como Argentina, Venezuela, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai, Equador, Chile, Guiana, Suriname e México são ou já foram em algum momento mencionados como parceiros estratégicos (LESSA, 2009; SHTREMEL, 2009; LESSA; OLIVEIRA, 2013; MRE, 2019<sup>3</sup>).

Essa dispersão de recursos - políticos, diplomáticos e financeiros - é, em parte, resultado da preponderância da diplomacia das “palavras” que tem

<sup>3</sup> No site do Ministério das Relações Exteriores, em Atos Internacionais, em “Pesquisa Avançada”, buscou-se por “aliança estratégica” e “parceria estratégica”. Foram encontrados 85 resultados com a expressão “parceria estratégica” (que vão de 1998 a 2019) e 20 resultados com a expressão “aliança estratégica” (que vão de 1997 a 2013). Esses documentos foram assinados entre o Brasil e os seguintes países ou grupos de países: União Europeia, Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Suíça, Suécia, Ucrânia, Nigéria, Rússia, China, África do Sul, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Angola, Marrocos, Maláui, Moçambique, Indonésia, Argentina, Venezuela, Peru, Bolívia, Uruguai, Equador, Paraguai, Guiana e Suriname.

marcado a política externa brasileira desde 2003, em contraste com a diplomacia de substância. Também decorre do papel central ocupado na agenda brasileira pela postulação de assento permanente em um Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado. Para angariar votos na Organização das Nações Unidas (ONU), é necessário ter exposição global, criar novas embaixadas, assegurar presença, mesmo que perfunctória, em um grande número de países de relevância modesta nas relações bilaterais (ABREU, 2008, s. p.).

Mesmo que a linguagem diplomática abuse do uso do termo como forma de exaltar determinado vínculo externo, Cervo (2008, p. 29) acredita que “a qualificação de parceiro estratégico se atribui, em princípio, àquele Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e tecnologia”.

A partir dessas considerações, para o caso brasileiro, Lessa e Oliveira (2013) observam que existem dois sentidos para o termo parceria estratégica:

O primeiro é o das experiências históricas, plasmadas na alta relevância que determinados relacionamentos bilaterais adquiriram ao longo da implementação de estratégia de desenvolvimento que demandou apoios políticos, capacidade de articulação, aumento do fluxo de capitais, mercados consumidores e cooperação científica e tecnológica. [...] A segunda acepção de parcerias estratégicas a informar a política externa brasileira se fez comum a partir de 2003, quando o governo Lula da Silva de fato se empenhou em retomar a vocação universalista da ação internacional do país. Ela, entretanto, fez-se simples categoria do discurso diplomático, sendo usada quase como sinônimo de programa de trabalho, de rótulo gentil. Com isso, esvaiu-se o sentido de alta relevância, de tradução de densidade essencial das agendas bilaterais (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p. 10-11).

A partir do abordado nesta seção, o quadro a seguir faz uma síntese dos autores mencionados que conceituam parcerias estratégicas, destacando os principais elementos elencados para a definição do termo nas relações internacionais.

**Quadro 1.** Conceitos de Parceria Estratégica nas Relações Internacionais

<b>Autor</b>	<b>Definição</b>
Lessa (1998)	“ <i>relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras</i> , constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado”. Almejam, por vezes a <i>aproximação de posições políticas</i> e o <i>aprofundamento do diálogo bilateral</i> , outras vezes, a oportunidade de desenvolvimento de <i>grandes projetos conjuntos</i> ou mesmo a <i>penetração comercial recíproca</i> , mas sempre têm em vista o projeto de <i>desenvolvimento nacional</i> .
Lessa (2009)	Pode ser resumida como sinônimo de um <i>relacionamento especial, prioritário e necessário</i> . É “a expressão de uma agenda <i>bilateralmente construída</i> em torno de <i>convergências políticas e de projetos econômicos</i> ”.
Lessa e Oliveira (2013)	“ <i>Experiências históricas</i> , plasmadas na <i>alta relevância</i> que determinados relacionamentos bilaterais adquiriram ao longo da implementação de estratégia de desenvolvimento que demandou <i>apoios políticos, capacidade de articulação,</i>

	<i>aumento do fluxo de capitais, mercados consumidores e cooperação científica e tecnológica”.</i>
Farias (2013)	Uma forma de promover a <i>interação de áreas estratégicas</i> , dar <i>suporte às demandas da sociedade e reduzir custos por meio da cooperação</i> . Por facilitar a <i>resolução de problemas e desafios comuns</i> que necessitam de uma articulação mais robusta para serem resolvidos. “[...] é importante haver a <i>convergência de interesses</i> [...] para <i>realizar objetivos centrais</i> dos respectivos parceiros, sejam de <i>política externa ou de matérias domésticas</i> ”. Destaca-se a percepção das <i>oportunidades que podem ser aproveitadas ou os desafios que devem ser superados</i> . Não necessariamente abarcam toda a amplitude de tópicos da agenda bilateral, porém, na maioria das vezes, <i>as parcerias iniciadas em domínio específico, têm efeito spill over (transbordamento) sobre outras matérias</i> .
Becard (2013)	Nessa parceria, dois países estão dispostos a cooperar para <i>resolver problemas comuns e prioritários</i> , sendo que alguns países são considerados parceiros estratégicos “ <i>ora por serem vizinhos ou países dotados de valores ou história comuns, ora por serem uma potência central ou emergente, indispensável na solução de alguns ou diversos problemas setoriais ou globais.</i> ”
Czechowska (2013)	“[...] um novo tipo de relações bilaterais, que <i>combina flexibilidade e profunda aproximação</i> , tornou-se um complemento para as negociações multilaterais sobre questões globais urgentes.” Envolve “compartilhamento mútuo de <i>objetivos estratégicos comuns</i> e da crença de que uma cooperação de longo prazo facilita efetivamente sua implementação.” Os Estados mantêm <i>relações estreitas</i> , em que um influencia inevitavelmente o outro, mas a <i>soberania de ambos não é afetada</i> , assim, os Estados optam por um caminho de meio termo, o qual <i>não se caracteriza pela dependência total, nem por uma completa autonomia</i> . Três condições são postas para sua existência: <i>relações privilegiadas e intensas; institucionalização avançada das relações; sentimento recíproco de amizade, construindo uma relação baseada no entendimento, na confiança e na lealdade</i> .
Vaz (1999)	“[...] condição de <i>relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses</i> (não necessariamente comuns), tidos como importantes para <i>consecução de objetivos internos e/ou externos</i> de parte dos Estados que as constituem”.
Cameron e Yongnian (2007)	Um <i>comprometimento de longo prazo entre dois atores de forma a estabelecer uma relação próxima em várias áreas</i> . Necessário que reconheçam a importância do <i>compromisso mútuo</i> em tentar alcançar pontos de acordo sempre que possível.
Moraes y Blanco (2009)	“[...] um <i>aprofundamento</i> ou formalização <i>de um relacionamento bilateral</i> , de maneira a se <i>definir formas de ação coordenadas com o objetivo de concretização de determinados interesses fundamentais partilhados (não necessariamente ou somente na área de segurança)</i> , ou se não partilhados, que ao menos dependem de uma associação com aquele parceiro em específico para ser alcançados ou preservados”.

Fonte: elaborado pela autora

Por fim, após a revisão teórica, a compreensão do termo parceria estratégica e seu emprego no caso brasileiro, formula-se aqui o conceito de parceria estratégica como relações bilaterais prioritárias de longo prazo, estabelecidas com os principais parceiros regionais ou globais. Esta pode possuir uma agenda de trabalho abrangente, podendo passar por um amplo espectro de meios (político-institucionais, diplomáticos, econômico-comerciais, militares, tecnológicos, sociais e/ou culturais). Ademais, costumam se destacar por fatores históricos, geopolíticos, geográficos e/ou identitários, pela sua profundidade e especificidade. Nessa

perspectiva, salienta-se que a consolidação de uma parceria estratégica depende também do reconhecimento do outro como parceiro essencial, de um sentimento recíproco de amizade e confiança, de identidades comuns que fortaleçam as relações estabelecidas, de interesses e/ou desafios compartilhados, do revigoração do diálogo e da busca por pontos de acordo sempre que possível.

Importa esclarecer, por fim, que identidade, segundo Wendt (1999), é o que pode levar a criação de laços entre os agentes, sendo assim, é um elemento fundamental na definição da estrutura. Identidades são constituídas tanto por estruturas internas quanto por externas, “se referem a quem ou o que os atores são” e são, por conseguinte, relacionais e socialmente construídas (WENDT, 1999, p. 231, tradução nossa). Já sobre a amizade na política internacional, aponta-se que:

[...] é uma estrutura de papéis na qual os estados esperam que o outro observe duas regras simples: (1) as disputas serão resolvidas sem a guerra ou a ameaça de guerra (a regra da não-violência); e (2) eles lutarão em equipe se a segurança de qualquer um for ameaçada por um terceiro (a regra da ajuda mútua) (WENDT, 1999, p. 298-299, tradução nossa).

Desse modo, após as considerações sobre o principal conceito desta pesquisa e sua distinção dos demais mencionados nas seções anteriores, na próxima seção faz-se uma breve diferenciação entre alianças e parcerias estratégicas, termos frequentemente dispostos como sinônimos. Após, propõe-se aplicar esses termos analisando, de modo sucinto, o caso das relações Brasil-Argentina e Brasil-Venezuela. A partir disso, pretende-se obter mais argumentos para sustentar o disposto neste estudo. Por fim, faz-se uma síntese dos elementos abordados neste artigo.

## **V. ALIANÇA OU PARCERIA ESTRATÉGICA E AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA E BRASIL-VENEZUELA**

Partindo-se da ideia de aliança nas relações internacionais e de estratégia apontados neste estudo, o conceito de aliança estratégica poderia ser definido como um acordo formal, bilateral ou multilateral, com vistas a alcançar objetivos específicos, e estratégicos, politicamente delimitados, de uma agenda prioritária dos Estados partes, que envolva a segurança e a sobrevivência no sistema internacional, gerando obrigações vinculantes, como de defesa mútua. No entanto, da forma como utilizado em muitas declarações diplomáticas e mesmo por teóricos, aliança estratégica tem sido posta como sinônimo de parceria estratégica.

Em síntese, ambos os conceitos, aliança estratégica e parceria estratégica, são

entendidos enquanto relacionamentos prioritários, entre países vistos mutuamente como estratégicos; no caso da primeira, estratégico para a realização de um objetivo claro e delimitado, muitas vezes até imediato, envolvendo a convergência em temas essenciais para a sobrevivência e segurança no sistema internacional; no caso da segunda, estratégico por motivos históricos, geopolíticos, geográficos e/ou identitários, ou por ser indispensável para a concretização de diversos problemas setoriais ou globais.

Assim, a aliança estratégica seria um relacionamento mais formal e delimitado que gera maior comprometimento entre os países partes, se comparada com uma parceria estratégica, a qual é mais abrangente e flexível, podendo envolver temas das mais diversas agendas (econômica-comercial, política-institucional, de segurança e defesa, tecnológica, social e/ou cultural), indo além das áreas de segurança e defesa. Sob essa perspectiva, sendo a parceria estratégica mais abrangente, esta pode incluir a formação de uma aliança entre os parceiros.

Acredita-se que a utilização dos termos como sinônimos possa ser relativa ao uso nas demais áreas citadas no início desta seção (como a de negócios), as quais utilizam parceria e aliança estratégica como sinônimos, ou quase sinônimos, referindo-se a uma formalização entre empresas de modo a garantir sua ascensão e sobrevivência no mercado.

Acrescenta-se, ainda, que o termo parceria não possui uma tradução semanticamente ideal do português para o espanhol, sendo traduzido, às vezes, como *alianza*, outras vezes, como *asociación*, o que favorece que aliança estratégica e parceria estratégica sejam usados como sinônimos. Por exemplo, para Lorenzini (2013), *alianza estratégica* é um vínculo bilateral de forma integral - macro e microrrelações -, que inclui as dimensões política, econômica e militar, uma relação profunda e densa, tendo como elemento chave a confiança. Sendo assim, abrange variadas agendas, indo além da cooperação militar, de segurança e defesa.

Sobre o conceito *alianza estratégica*, Cortes e Creus (2009) afirmam que o mesmo é usado indiscriminadamente, devido a sua amplitude e imprecisão, sua aplicação refere-se a um tipo de relação interestatal, que por variados motivos e fatores, se distingue devido à consideração de sua importância com relação às outras relações bilaterais que compõem o universo diplomático dos países.

Como exemplos do emprego de parceria e aliança estratégica como sinônimos, são analisadas as relações do Brasil, principalmente durante o governo Lula, com Argentina e com Venezuela. Ambos os relacionamentos ora são classificados como parceiros estratégicos, ora como aliados estratégicos, seja pela diplomacia ou mesmo por teóricos das Relações

Internacionais. Ambas as relações são significativas por demonstrar como um relacionamento baseado em desconfianças pode se transformar em um considerado estratégico, mas também, no caso de Brasil-Venezuela, podem demonstrar como essas relações podem ser oscilantes, principalmente se estiverem em um estágio imaturo ou em processo de desenvolvimento (VILLA, 2013).

## **VI. BRASIL-VENEZUELA: ALIANÇA ESTRATÉGICA, PARCERIA ESTRATÉGICA OU PARCERIA RELUTANTE?**

No decorrer do século XIX e XX, as desconfianças para com o Brasil foram constantes no pensamento venezuelano, que, assim como boa parte dos países sul-americanos, atribuía ao Brasil motivações expansionistas numa política de poder na região, bem como havia desconfianças diante dos planos de integração brasileiros. Da mesma forma, o Brasil preocupava-se com algumas atitudes da diplomacia venezuelana e aos governos brasileiros nunca agradou a parceria venezuelana com os Estados Unidos (VILLA, 2013).

A partir dos anos 1970, a preocupação com o entorno amazônico e com as questões energéticas, bem como o problema da dívida externa ampliou o diálogo político entre os dois países (GALVÃO, 2011), os quais passaram a redefinir a lógica de interação, identificando áreas possíveis e necessárias de cooperação. Ademais, a partir do Governo de José Sarney (1985-1990), “passa-se a explorar fortemente o caminho integracionista sul-americano, tendo sido definida a Venezuela pela fronteira norte e a Argentina pela fronteira sul como as duas relações estratégicas a serem cultivadas para atingir esse objetivo” (VILLA, 2013, p. 242).

Assim, durante o Governo de Itamar Franco (1992-1995), no Brasil, e no segundo mandato de Rafael Caldera (1969-1974; 1994-1999), na Venezuela, buscou-se compatibilizar o projeto brasileiro e venezuelano de integração. Para isso, procurou-se desenvolver entre os dois países ações de integração fronteiriça e energética, fortalecer os fluxos comerciais bilaterais e, por fim, lançar a iniciativa de criar uma zona de livre comércio sul-americana (VILLA, 2013). Nesse contexto firma-se o Protocolo da Guzmanía, que cria a Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN).

Com a ascensão de Hugo Chávez (1999-2013) à Presidência da Venezuela e, mais efetivamente, com o início do Governo Lula (2003-2010) no Brasil, intensificaram-se os desejos de aprofundamento nas relações bilaterais e de desenvolver projetos conjuntos (GALVÃO, 2011). Além disso, a atitude brasileira durante a crise política venezuelana - a qual ocorreu durante os anos da administração de Hugo Chávez -, a condenação do golpe de

Estado de 2002 e a proposta de criação do Grupo Amigos da Venezuela, iniciativa do Governo Lula, foram alguns dos fatores que conseguiram transformar as percepções negativas da elite Venezuela sob o Brasil (VILLA, 2013).

Os dois países compartilham 2.199 quilômetros de fronteiras (VILLA, 2013), a Venezuela era, nesse período, um importante parceiro comercial e a cooperação no setor energético era essencial para o Brasil. Assim, esta relação bilateral era fortemente baseada em fatores geográficos, geopolíticos e econômicos. Dessa maneira, durante os governos de Lula e de Chávez, intentou-se aprofundar os laços entre os dois países, ressignificar a visão mútua de rivais e as desconfianças históricas para a identificação de parceiros prioritários.

Logo, no Comunicado Conjunto de fevereiro 2005, ambos decidiram iniciar a construção de uma “aliança estratégica”, determinando neste documento seus componentes e uma série de iniciativas para a consolidação da mesma, as quais seriam monitoradas pela COBAN e seus Grupos de Trabalho (BRASIL; VENEZUELA, 2005).

O documento aponta 10 componentes gerais dessa aliança e, posteriormente, estabelece um programa com 13 pontos para implementação, os quais são: Energia, petroquímica e gás; Mineração; Tributos e aduanas; Financiamento; Indústria e comércio; Agricultura familiar e reforma agrária; Turismo; Cooperação técnica; Aquicultura e pesca; Ciência e tecnologia; Comunicação e informação; cooperação militar; e Outros temas de interesse (incluem nesse ponto: o Fundo Humanitário Internacional; a Carta Social das Américas; a Integração energética; o Banco de Desenvolvimento do Sul; e a Telesul) (BRASIL; VENEZUELA, 2005).

Nesse caso, observa-se uma agenda de trabalho ampla e pouco delimitada. Portanto, apesar deste rótulo de aliado estratégico, o documento em questão está caracterizando uma relação mais abrangente, demonstrando a especificidade e a importância do vínculo, os interesses e desafios compartilhados, uma vez que aponta diversas áreas as quais esse relacionamento tornaria possível concretizar. Sendo assim, estaria sustentando a construção de uma parceria estratégica. A delimitação dos 10 componentes e dos 13 pontos de implementação dessa relação demonstram a abrangência e a falta de rigor em determinar os interesses essenciais para a segurança e a sobrevivência dos Estados, além de, este documento, não gerar obrigações vinculantes, conforme definição de aliança estratégica proposta anteriormente.

Do mesmo modo em que, em determinadas ocasiões, o vizinho é caracterizado como aliado estratégico, também é identificado, em outras, como parceiro estratégico:

Brasil e Venezuela estabeleceram parceria estratégica em 2005, no âmbito da

qual desenvolveram-se iniciativas inovadoras nas áreas de planejamento econômico, desenvolvimento regional, cooperação industrial, produção agropecuária, gestão de crises de abastecimento, habitação e financiamento habitacional, e acesso a serviços bancários. A Venezuela e a região Norte do Brasil têm economias complementares (MRE, 2011, s. p.).

Contudo, ainda durante o Governo Chávez, as iniciativas diplomáticas e econômicas para a construção da liderança regional e o crescente interesse em desenvolver um papel protagonista na América do Sul geraram tensões com o Brasil, o qual passou a perceber que além de um parceiro, tinha como vizinho um concorrente potencial. Outro fator notório é que as diferenças entre Brasil e Venezuela na concepção do processo de integração eram marcantes e geraram desentendimentos (VILLA, 2013; BRANDS, 2010).

Esse fato é sustentado por Brands (2010), que propõe que, nos governos de Lula, apesar das autoridades brasileiras falarem frequentemente na intenção de estabelecer parcerias estratégicas com os vizinhos, os esforços no sentido de reivindicar a liderança regional continuaram a inspirar mais receios e hostilidade do que apoio.

No caso da Venezuela, Galvão (2011, p. 21) aponta que o relacionamento pode ser definido como uma parceria relutante, uma vez que se “sustentou e construiu uma parceria, consoante reservas, restrições e comportamentos relutantes de ambos os países”. Essa parceria relutante é explicada pelo autor devido a fatores como “forças profundas ideológicas e econômicas, assim como forças de pressão desorganizadoras”, que “causaram atritos em diferentes momentos nas relações entre Brasil e Venezuela na política internacional” (GALVÃO, 2011, p. 21).

Assim, defende-se que essa parceria estaria, no período apontado, em processo de construção, não tendo se consolidado como uma verdadeira parceria estratégica, estando mais coerente, então a caracterização de uma parceria relutante, como proposto por Galvão (2011). Apesar da intensificação da cooperação no período, houve também um importante padrão competitivo e significativos desentendimentos entre os países. Observa-se, assim, frágeis relações de amizade, evidenciadas ainda mais efetivamente com a destruição dessas relações sendo promovida nos últimos anos, estando, no momento em que se escreve este artigo, em um processo completamente reverso aos dos anos iniciais deste século, com grandes desconfianças e rivalidades acentuadas.

## **VII. BRASIL-ARGENTINA: UMA AUTÊNTICA PARCERIA ESTRATÉGICA**

No caso das relações Brasil-Argentina, a Declaração do Rio de Janeiro de 1997

estabelece, pela primeira vez, o uso do termo aliança estratégica para tratar dessas relações bilaterais. Nesse documento não existe uma delimitação conceitual e operacional clara para o termo. Entre os conteúdos desta declaração destacam-se a sustentação da aliança estratégica nos valores e ideais compartilhados, na aproximação crescente das sociedades, na vocação econômica e cultura comum, na valorização do Mercosul, o qual devia ser ampliado e aprofundado (SCHTREMEL, 2009). Além disso, caracterizam esta aliança como um “elemento central e permanente de nossos respectivos projetos nacionais”, constituindo o “melhor instrumento para o desenvolvimento dos nossos povos” (BRASIL; ARGENTINA, 1997, p. 6).

Outros pontos destacados nesta declaração são acerca da importância da assinatura, nesta mesma ocasião, do Memorando de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em Temas de Defesa e Segurança, bem como sobre a assinatura do Memorando de Entendimento sobre Integração Fronteiriça e da Ata sobre Integração Física e Controles Integrados de Fronteira. Também se menciona sobre os avanços alcançados na integração energética, entre outras questões (BRASIL; ARGENTINA, 1997).

A Argentina sempre foi considerada a maior rival brasileira, com esse vizinho estabeleceu-se uma relação de desconfiança e competição pela influência no entorno geográfico. No entanto, com o tempo, laços cooperativos foram estabelecidos, a desconfiança e a rivalidade foram sendo superadas e a Argentina passou, a partir de meados da década de 1980, a ser considerada um parceiro prioritário do país.

A extraordinária transformação observada nas relações com a Argentina, particularmente, desde os anos oitenta, inclusive, assumiu um significado histórico que permite inscrevê-las entre as autênticas parcerias estratégicas do Brasil. [...] As relações com a Argentina, igualmente complexas, converteram-se na ponta de lança da ação regional brasileira, tanto na dimensão política quanto na econômica, e nelas estão imersos os projetos que o Brasil desenvolveu sobre integração comercial, sobre segurança e sobre as medidas de cooperação política com outros países sul-americanos – seja lá qual a forma que tenham assumido nas últimas duas décadas (Mercosul, Área de Livre Comércio da América do Sul, Comunidade Sul-Americana de Nações, União Sul Americana...) (LESSA, 2009, p. 98).

Essa parceria construída tornou possível o avanço dos processos de integração regional, uma vez que, a partir de 1985, os dois países passaram a pensar conjuntamente a região, se comprometendo com a integração da América do Sul, o que pode ser observado nos diversos documentos assinados nesse período, entre os quais: a Declaração de Iguazu, de 1985; a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e a Ata de Amizade, de 1986; o Tratado de Integração, Cooperação e

Desenvolvimento, de 1988; a Ata de Buenos Aires e o Acordo de Complementação Econômica Nº 14 (ACE-14), de 1990, e outros encontros e declarações em que reafirmavam o compromisso dos dois países para o fortalecimento da relação bilateral e dos laços regionais. Tudo isso tornou possível a formação do Mercosul, em 1991.

Com essa nova relação estabelecida, a partir do governo Lula no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, houve o avanço de projetos conjuntos em diversas áreas - entre elas, áreas consideradas sensíveis, como a nuclear e a espacial. Observou-se a intensificação das relações, com encontros frequentes, estabelecimento de mecanismos de consulta e coordenação política, aumento da transparência, do diálogo e da confiança recíproca e alargamento da agenda da parceria.

Nesse período a parceria estratégica [...] fez-se sentir em um maior número de dimensões. Os investimentos cresceram muito e a expansão das empresas brasileiras em território argentino reforçou os laços econômicos; os canais de diálogo político foram incrementados; os projetos de desenvolvimento comuns seguiram a trajetória definida em 1991, embora haja havido um retrocesso nas pesquisas nucleares (SARAIVA, 2012, p. 141).

A agenda da parceria estratégica passou a ser “composta por projetos de cooperação em ciência, tecnologia, inovação e sustentabilidade, incluindo iniciativas em energia nuclear, defesa, empreendimentos hidrelétricos, construção de satélites, indústria naval e educação.” (MRE, 2013, s. p.). Além disso, “a defesa da integração regional e de seus valores figura entre os objetivos da aliança estabelecida pelos dois países.” (MRE, 2013, s. p.). As relações comerciais “são um dos aspectos de maior crescimento no vínculo bilateral, onde, apesar das divergências pelos obstáculos impostos por ambos os estados, o avanço tem sido notório”, sendo “indiscutível a interdependência em matéria de importações e exportações” (DOVAL, 2014, p. 81, tradução nossa).

Uma questão marcante na parceria estratégica foi a criação do Mecanismo de Cooperação e Coordenação Bilateral, em 2007. Tal mecanismo é formado por quatro subcomissões: a Subcomissão de Economia, Produção, Ciência e Tecnologia; a Subcomissão de Energia, Transporte e Infraestrutura; a Subcomissão de Defesa e Segurança; e a Subcomissão de Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Cultural e Circulação de pessoas. Com a conformação desse Mecanismo pretendeu-se fazer a delimitação e acompanhamento do relacionamento bilateral, identificando as questões estratégicas e prioritárias “para alcançar o desenvolvimento sustentado das capacidades culturais, econômicas, sociais, científicas e tecnológicas dos dois países” (BRASIL; ARGENTINA, 2007, p. 1, tradução nossa).

Outro momento que se destaca é quando, em 2010, os presidentes Lula da Silva e

Cristina Kirchner assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Nessa ocasião:

*Ressaltaram que a cooperação bilateral em matéria nuclear – assentada no diálogo político, na consolidação da confiança e na estreita coordenação no tocante a salvaguardas – constitui um patrimônio comum irrenunciável da parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina e que seu aperfeiçoamento contínuo é um objetivo permanente das políticas exteriores de ambos os países (BRASIL; ARGENTINA, 2010, grifo nosso).*

Como identificado, as relações são ora denominadas como aliança estratégica, ora como parceria estratégica. Neste contexto, Cortes e Creus (2009) defendem que os dois países formam alianças pontuais (conforme definida anteriormente e diferenciada de aliança estratégica) para a resolução de problemas específicos, quando as circunstâncias as demandam. Contudo, não necessariamente precisam levar adiante a iniciativa de aprofundar a construção de uma aliança estratégica, principalmente devido aos custos políticos e econômicos que estas demandam.

No plano das ações [...] estes atores constituem-se em parceiros (sócios) estratégicos, formando alianças quando as circunstâncias as fomentem e desestimulando-as quando estas não convêm aos próprios interesses, sejam políticos e/ou econômicos (CORTES; CREUS, 2009, p. 138, tradução nossa).

Ressalta-se que ao defender o emprego do termo parceria estratégica, como no caso de Brasil e Argentina, se observa a abrangência de temas e agendas dessas relações – que vão além de temas militares, de defesa e segurança - a profundidade e especificidade das relações - por questões históricas, geográficas, geopolíticas e identitárias – e à importância a nível regional e mesmo global dessas relações.

Além disso, como afirma Wendt (1992), a cooperação se dá a partir de um gesto indicativo do “eu” de cooperar, concretizando-se pela resposta recíproca do “outro”. Essa reciprocidade, leva a formar-se expectativas estáveis acerca do comportamento do outro e, com isso, formam-se hábitos de cooperação. Desse modo, a profunda interação estabelecida, a prática do diálogo, a disposição em buscar a resolução conjunta de problemas, as ideias e os interesses compartilhados, a postura de relacionamento privilegiado dada por ambos os países, levaram ao estabelecimento de uma parceria estratégica sólida entre Brasil e Argentina, que passou a ser compreendida como uma política de Estado, persistente no tempo. Assim, Vargas (2015) defende que mesmo com as mudanças de governos em ambos os países e possíveis alterações nas áreas de cooperação, a prioridade atribuída às relações bilaterais não será facilmente alterada.

Por fim, a partir do exposto nesta pesquisa, a seguir, o Quadro 2 faz uma síntese dos conceitos apresentados nesta pesquisa.

**Quadro 2.** Síntese e definição dos conceitos propostos neste estudo

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>
<b>Estratégia</b>	Não se restringe apenas a operações militares, planejamento ou preparação para situações de guerra. Refere-se aos procedimentos necessários para alcançar objetivos politicamente delimitados ou interesses primordiais de um Estado; utilizando-se da força, dissuasão, cooperação, ou formando parcerias e alianças com outros Estados; envolvendo, assim, questões políticas e econômicas além de militares.
<b>Grande Estratégia</b>	Compreendida como a definição e conjugação dos meios e interesses prioritários de um país, ou seja, identificar e alinhar suas capacidades e recursos de poder com seus objetivos e prioridades a longo prazo, de modo a guiar sua política externa e torná-la coerente e consistente no tempo.
<b>Parceria estratégica</b>	Relações bilaterais prioritárias, estabelecidas com os principais parceiros regionais ou globais, possuem agendas mais abrangentes, podendo integrar um amplo espectro de meios (político-institucionais, diplomáticos, econômico-comerciais, militares, tecnológicos, sociais e/ou culturais). São formadas a partir de interesses comuns em variadas áreas e se destacam por fatores históricos, geopolíticos, geográficos e/ou identitários; não geram obrigações vinculantes; dependem do reconhecimento do outro como parceiro essencial, de um sentimento recíproco de amizade e confiança, de identidades comuns que fortaleçam as relações, de interesses e/ou desafios compartilhados e do aumento do diálogo.
<b>Aliança</b>	Um compromisso formal, bilateral ou multilateral, vinculado a questões militares, estabelecido a partir da identificação de interesses comuns, visando o trabalho conjunto em temas de segurança e sobrevivência dos Estados. Possui uma agenda bem delimitada e direcionada; gera obrigações vinculantes, costuma ser temporária, sendo concluída quando o objetivo é alcançado.
<b>Aliança estratégica</b>	Acordo formal entre dois ou mais Estados, com vistas a alcançar objetivos específicos e estratégicos, politicamente delimitados e prioritários, envolvendo a convergência em temas essenciais para a sobrevivência, defesa e segurança no sistema internacional, podendo gerar obrigações vinculantes.
<b>Alinhamento</b>	Uma tendência ou harmonia entre países; estabelecer uma atitude ou posição perante uma ordem estabelecida. O não-alinhamento é entendido como a neutralidade na existência de dois blocos antagonísticos. Não é um acordo formal e é estabelecido com uma potência mundial.
<b>Coalizão</b>	Uma coordenação consciente entre atores de modo a agir em coletividade diante de uma ameaça, para barganhar com as grandes potências ou neutralizar ações de outros países no sistema internacional.
<b>Cooperação Internacional</b>	Relações entre atores internacionais buscando elaborar planos de ação conjuntos nas mais diversificadas áreas, visando a paz e o desenvolvimento. É estabelecida a partir da convergência de interesses e exige a disposição em tomar decisões conjuntas, porém é mais aberta e menos formal que uma integração.
<b>Cooperação regional</b>	Cooperação entre atores de uma mesma região geográfica, continental ou subcontinental.
<b>Regionalismo</b>	Articulação a partir de um referencial geográfico, envolvendo diversas formas de cooperação entre atores estatais e não estatais, em diferentes áreas como militar, política, econômica, social, cultural.
<b>Integração Regional</b>	Está ligada a ideia de coesão e fortalecimento do espaço geográfico e dos Estados pertencentes; um processo que pode ser apenas econômico, como também político, social, cultural, envolvendo projetos conjuntos em diversas áreas como energia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, justiça, segurança e defesa, etc. Envolve um alto grau de comprometimento e a

	construção de uma nova institucionalidade.
<b>Relações em Eixo</b>	Relações entre países com o mesmo nível de desenvolvimento.
<b>Fonte:</b> elaborado pela autora	

Em suma, a partir do exposto, observa-se como o conceito de parceria estratégica – assim como aliança estratégica - é reiteradamente utilizado de forma imprecisa, sem o devido rigor teórico e, comumente, como mero recurso discursivo. Nessa perspectiva, esta pesquisa delimitou conceito e empregos do termo parceria estratégica, apontando também sua utilização em determinadas relações bilaterais brasileiras, destacadamente com Argentina e Venezuela. Pretende-se, com isso, trazer contribuições e estimular novos questionamentos sobre este debate teórico-conceitual das relações internacionais.

### VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo definir e sinalizar os empregos do termo parceria estratégica, propondo alcançar uma definição mais precisa para o mesmo. Para isso, analisou-se também a adoção do termo no Brasil durante o governo Lula, explorando as relações estabelecidas com a Venezuela e com a Argentina. Para alcançar o objetivo geral proposto para esta pesquisa, primeiramente, definiu-se o conceito de estratégia, apontando-se sua evolução e seu uso contemporaneamente. Partindo dessa ideia, também se destacou o conceito de Grande Estratégia, muito utilizado nas relações internacionais atualmente e com grande importância para guiar a política externa dos países e torná-la consistente a longo prazo. Nesse sentido, a delimitação de uma Grande Estratégia facilitaria a identificação dos parceiros estratégicos e das agendas prioritárias dos Estados. Em seguida, também foram explorados outros conceitos adotados nas relações internacionais, de modo a aclará-los e distingui-los do conceito principal da pesquisa, contribuindo com o defendido neste estudo.

A partir disso, discutiu-se conceito, empregos e importância do termo parceria estratégica. A parceria estratégica é entendida como um relacionamento especial, prioritário e necessário, no entanto, a expressão vem sendo muito utilizada sem um rigor teórico ou uma especificação clara, acabando por ser tornar um mero recurso diplomático, como se visualizou acerca do uso em determinadas relações bilaterais brasileiras durante o governo Lula. Após extensa revisão bibliográfica e definições dos conceitos, na última seção deste artigo elaborou-se uma síntese do que foi tratado no estudo, apresentando um quadro com todos os conceitos investigados, e aprofundou-se a discussão sobre as diferenças entre aliança e parceria estratégica, uma vez que são termos utilizados frequentemente como sinônimos.

Sendo assim, definiu-se parcerias estratégicas como relações bilaterais prioritárias de longo prazo, estabelecidas com os principais parceiros regionais ou globais, que possuem uma agenda de trabalho abrangente. Como apontado, essas relações possuem efeito *spillover*, iniciando em uma determinada área considerada estratégica para os dois países e transbordando para outras, sendo assim, podem integrar um amplo espectro de meios (político-institucionais, diplomáticos, econômico-comerciais, militares, tecnológicos, sociais e/ou culturais). Ademais, essas relações destacam-se por fatores históricos, geográficos, geopolíticos e/ou identitários, pela sua profundidade e especificidade, podendo, inclusive, englobar a construção e consolidação de uma aliança geopolítica e estratégica.

Acredita-se também que fatores identitários comuns podem ser relevantes para a construção de parcerias estratégicas - apesar destes não serem totalmente definidores de modo isolado - uma vez que, como mencionado, a consolidação de uma parceria estratégica depende da identificação de interesses e/ou desafios comuns, da busca por pontos de acordo, com a construção da visão do outro e do reconhecimento mútuo como parceiro essenciais e de um sentimento recíproco de amizade e confiança. Acrescenta-se que construir uma parceria estratégica é estabelecer uma relação muito próxima e intensa, aprofundando o diálogo político, desenvolvendo projetos conjuntos, potencializando seus ganhos.

Nesse sentido, ao defender o emprego do termo parceria estratégica para o caso das relações brasileiro-argentinas, observou-se questões como a abrangência da agenda bilateral - que vão além de temas militares, de defesa e segurança - a importância e a especificidade desse relacionamento, pensando nos fatores históricos, geográficos, geopolíticos e identitários que perpassam e marcam as relações bilaterais. Ambos os países empenharam-se em superar a identificação negativa dada historicamente ao outro, buscando uma categorização mais cooperativa, de amizade e de confiança, uma vez que ambos compreenderam que são vizinhos mutuamente imprescindíveis, com complementariedades importantes e possibilidades de crescimento conjunto. Importante também ressaltar a complementariedade econômica entre os dois países, a construção do diálogo, a disposição em buscar projetos conjuntos para superar as dificuldades de ambos os países. Além disso, mesmo com a mudança do cenário político nos últimos anos em ambos os países, continua-se a identificar a relação bilateral como prioritária, o que não aconteceu no caso das relações entre Brasil e Venezuela.

Durante a primeira década do século XXI, Brasil e Venezuela se propuseram a construir uma parceria estratégica ao identificarem a importância desse relacionamento bilateral para alcançarem os objetivos destacados no documento de 2005. Ambos os países

buscaram pontos de acordo, bem como trabalhar em vista dos interesses comuns, entretanto, o reconhecimento do outro como parceiro e as identidades sob as quais buscou-se construir essa parceria foram frágeis, encontrando diversos desafios na consolidação desse relacionamento especial e prioritário. Além disso, os desentendimentos foram marcantes sob tópicos importantes da agenda dos dois países e essas relações foram, com os anos, sendo desconstruídas.

Por fim, esta pesquisa poderia ser aprofundada ao se propor o estudo e aplicação dos diversos conceitos mencionados neste artigo, buscando superar as lacunas conceituais das relações internacionais, uma vez que tais termos são constantemente usados como sinônimos ou de modo pouco preciso. Nesse caso, buscou-se trabalhar com parceria estratégica, uma vez que este conceito vem sendo muito utilizado nas relações internacionais contemporâneas, porém de modo impreciso e abstrato, sem o devido rigor teórico, principalmente no caso das relações bilaterais brasileiras. Ainda sobre o conceito principal desta pesquisa, acredita-se que este possa ser trabalhado de modo mais aprofundado com os aportes das teorias das relações internacionais, atenção que acabou sendo pouco dada, até mesmo devido ao recorte que se optou neste trabalho.

Ademais, com os novos direcionamentos dados à política externa brasileira, as parcerias estratégicas e as relações bilaterais do Brasil são ricos campos para serem explorados. Na América Latina, a Argentina poderia ser identificada como a única e verdadeira parceria estratégica do Brasil, uma vez que mesmo com as dificuldades e mudanças dos últimos anos, tanto no Brasil como no vizinho, há a identificação do outro como parceiro prioritário em diversas áreas estratégicas. Essas relações bilaterais, entretanto, são uma agenda de estudo a ser aprofundada e melhor avaliada.

## IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo Paiva. Parcerias estratégicas. **O Estado de São Paulo**, 24 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.economia.puc-rio.br/mpabreu/pdf/oesp08.03.23.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2018.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG, 2016.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise conceitual. P. 37-66. *In*: LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI OLIVEIRA, Henrique (2013) [org.]. **Parcerias estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais.

vol. 1, Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

BRANDS, Hall. **Dilemmas of Brazilian Gran Strategy**. Strategic Studies Institute, Agosto, 2010.

BRASIL; ARGENTINA. **Constitución del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil**. Montevideo, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: < [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=mp6mng==](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=mp6mng==) >. Acesso em 06 de janeiro de 2019.

BRASIL; ARGENTINA. **Declaração Conjunta dos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina sobre Cooperação Nuclear**. San Juan, 3 de agosto de 2010. Disponível em: < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/declaracao-conjunta-dos-presidentes-da-republica-federativa-do-brasil-e-da-republica-argentina-sobre-cooperacao-nuclear>>. Acesso em 06 de janeiro de 2019.

BRASIL; ARGENTINA. **Declaração do Rio de Janeiro – Encontro dos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina**. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1997. Disponível em: < <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4342>>. Acesso em 29 de maio de 2018.

BRASIL; VENEZUELA. **Comunicado conjunto – Aliança estratégica Brasil-Venezuela**. Caracas, 14 de fevereiro de 2005. Disponível em: < <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5312>>. Acesso em 06 de maio de 2018.

CAMERON, Fraser; YONGNIAN, Zheng. Key Elements of a Strategic Partnership. p. 3-14. In: CROSSICK, Stanley; REUTER, Etienne [org.]. **China-EU: a common future**. Singapura: World Scientific, 2007.

CEPALUNI, Gabriel. Coalizões internacionais: revisão da literatura e propostas para uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**. São Paulo, n. 69, p. 5-22, 2010.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2010.

CORTES, Maria Julieta; CREUS, Nicolas. Argentina-Brasil: intensidad variable en una relación estratégica inevitable. p. 117-139. In: LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams [org.]. **Argentina y Brasil venciendo preconceptos: las variadas aristas de una concepción estratégica**. Rio de Janeiro, Revan, 2009.

CZECHOWSKA, Lucyna. The concept of strategic partnership as an input in the modern alliance theory. **The Copernicus Journal of Political Studies**, n. 2, v. 4, p. 36-51, 2013.

DOVAL, Gisela Pereyra (2014). Relaciones Argentina- Brasil: cooperación con algunas discordias. **Conjuntura Global**. Curitiba v. 3, n. 2, p. 80-88, abr./jun., 2014.

FARIAS, Rogério Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. *In*: LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI OLIVEIRA, Henrique [org.]. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. P. 15-36. vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

GALVÃO, Thiago Gehre. Brasil-Venezuela: uma parceria relutante? **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, n. 2, ano 2, p. 16-22, dez., 2011.

GRIFFITHS, Martin; O'CALLAGHAN, Terry. **International relations: the key concepts**. Londres: Routledge, 2002.

KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos. **Brasil, um país em busca de uma grande estratégia**. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Relatório de Conjuntura, n.1, maio, 2017.

KERR OLIVEIRA, Lucas. **Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

KLOTZLE, Marcelo Cabus. Alianças estratégicas: conceito e teoria. **Revista de Administração contemporânea**. Curitiba, v.6, n. 1, jan./abr., 2002.

LESSA, Antonio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. Especial Comemorativo dos 40 Anos, Brasília, v. 41, p. 29-41, 1998.

LESSA, Antonio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, n. especial, dez., 2010.

LESSA, Antonio Carlos. No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia. *In*: REZENDE MARTINS, Estevão C.; GOMES SARAIVA, Miriam [org.]. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. P. 97- 105. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. *In*: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani [org.]. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. p. 9-12, vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

LORENZINI, María Elena. Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011, ¿realidade o ficción de la "alianza estratégica"? **Si Somos Americanos Revista de Estudios Transfronterizos**. Santiago, Chile, v. 13, n. 1, jan./jun., 2013.

MARIANO, Karina Pasquariello; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. Regionalismo na América Latina no século XXI. *In*: SALATTI, Rafael [org.]. **Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais: reflexões sobre cultura**. V.1. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O Eixo Brasil-Argentina: o processo de integração na América Latina**. Brasília: Editora UnB, 1987.

MORAES Y BLANCO, Luis Fernando de. **Parceria estratégica: a linguagem que constitui as relações entre Rússia e a União Europeia**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, RJ, 2009.

MRE. **Acervo de atos internacionais do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Atos Internacionais. Concórdia. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-avancada>>. Acesso em 19 de outubro de 2019.

MRE. **Visita ao Brasil do Presidente da República da Venezuela, Hugo Chávez**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 6 de junho de 2011. Nota. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2631-visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-da-venezuela-hugo-chavez-brasilia-6-de-junho-de-2011>>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

MRE. **Visita da Presidente Dilma Rousseff à República Argentina**. Ministério das Relações Exteriores. 23 de abril de 2013. Nota. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3403-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-argentina-buenos-aires-25-e-26-de-abril-de-2013>>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT e WTO**. Londres: Routledge, 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

PUIG, Juan Carlos (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires, Argentina, n. 109, p. 40- 62, jan./fev., 1986.

REITER, Dan. Learning, realism and alliances: the weight of the shadow of the past. **World Politics**. v. 46, n. 4, p. 490-526, 1994.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARDENBERG, Ronaldo Mota (1995). **A inserção estratégica do Brasil no cenário internacional**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados - USP, 1995. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/sardenberginsercao.pdf>>. Acesso em

SCHTREMEL, Sandro. La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, CERIR, Rosário, Argentina, n. 96, abr./jun., 2009.

VARGAS, Everton Vieira. Brasil y la Argentina, una sociedad estratégica. **La Nación**, 07 de julho de 2015. Disponível em <<https://www.lanacion.com.ar/1935217-brasil-y-la-argentinauna-sociedad-estrategica>>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.42, n.2, jul./dez., 1999.

VILLA, Rafael Duarte. Brasil-Venezuela: cooperação e dificuldades nas relações bilaterais contemporâneas. P. 239-259. In: LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI OLIVEIRA, Henrique (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. V. 1. Belo Horizonte, Fino Traço, 2013.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Recebido em: dezembro/2018.

Aprovado em: outubro/2019.