

MARIANA MAIA RUIVO

Introdução à Análise de Risco em Política Externa

Trabalho preparado para apresentação no
V Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP, de 4 a 8 de
maio de 2015

Resumo

A ideia de risco está intrínseca as mais diferentes atividades humanas. Em várias esferas, inclusive na política, os indivíduos estão sempre estabelecendo relações de cooperação e conflito. As complexas redes de ligações que se estabelecem impõem a necessidade de uma avaliação constante das intenções e possibilidades alheias. O que surge é uma permanente relação entre oportunidades e perigos, ganhos e ameaças, custos e benefícios. Riscos e ameaças sempre fizeram parte da Política Internacional, principalmente por estarem envolvidos Estados, grupos e Organizações tão diferentes, - FMI, OTAN, ONU, Unasul, Estados Unidos, Brasil, G-20, G-5 - tendo que atuar em diversas dimensões, como as dificuldades que surgirão de maneiras inesperadas, algumas vezes com uma grande surpresa, outras como a consequência de um acúmulo de decisões tomadas que, por muitas vezes não são adequadamente tratadas ou percebidas no momento. O presente texto terá como objetivo expor uma breve apresentação sobre a Análise de Política Externa (APE), com um balanço da literatura de destaque e seus conceitos e como essa área de estudo pode ser útil para a compreensão de problemas internacionais. Para encerrar, será realizada uma análise da Política Externa Brasileira, com base nos dois governos Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro governo Dilma Rousseff (2011 – 2014) empregando como ferramenta conceitual a ARP e a APE.

"A lógica do Cisne Negro torna o *que você não sabe* mais relevante do que aquilo que você sabe. Leve em consideração que muitos Cisnes Negros podem ser causados ou exacerbados *por serem inesperados*"
(TALEB, Nassim N. 2008:17)

Introdução

A ideia de risco está intrínseca as mais diferentes atividades humanas. Em várias esferas, inclusive na política, os indivíduos estão sempre estabelecendo relações de cooperação e conflito. As complexas redes de ligações que se estabelecem impõem a necessidade de uma avaliação constante das intenções e possibilidades alheias. O que surge é uma permanente relação entre oportunidades e perigos ganhos e ameaças, custos e benefícios.

Riscos e ameaças sempre fizeram parte da Política Internacional, principalmente por estarem envolvidos Estados, grupos e Organizações tão diferentes, - FMI, OTAN, ONU, CSNU, Unasul, Estados Unidos, Brasil, G-20, G-5 - tendo que atuar em diversas dimensões, como as dificuldades que surgirão de maneiras inesperadas, algumas vezes com uma grande surpresa, outras como a consequência de um acúmulo de decisões tomadas que, por muitas vezes não adequadamente tratadas ou percebidas no momento.

Ao defender seus interesses na esfera internacional, os governos executam uma Política Externa e se apoiam, basicamente, num tripé burocrático: o ministério das Relações Exteriores, juntamente com seus diplomatas e embaixadores; as Forças Armadas, com seus soldados; e os serviços de inteligência, com os seus analistas de informação e operadores em campo. Dessa forma, a execução da Política Externa não é realizada apenas com os objetivos dos Estados em jogo. É importante levar muitas variáveis em consideração, como os diferentes grupos sociais, os setores da economia, as elites políticas, a dimensão interna do país, entre outros.

Se nas Relações Internacionais de um Estado os riscos e as incertezas têm de ser levados em conta por governos, duas importantes questões merecem destaque: como a Análise de Risco Político (ARP) pode ser empregada para auxiliar governos e organizações em seus esforços em alguns âmbitos, como da política e da segurança? Como ela pode ser combinada com a Análise de Política Externa (APE), uma subdivisão da Ciência Política que trata, como o próprio nome diz, do estudo da formação e da implementação das políticas externas de diferentes governos?

Para realizar uma introdução ao tema da Análise de Risco em Política Externa, o presente texto estará dividido em três partes: em um primeiro momento será realizada uma apresentação sobre a Análise de Política Externa (APE), com um balanço da literatura de destaque e seus conceitos. Na segunda parte, o tema Análise de Risco Político (ARP) será apresentado bem como essa área de estudo pode ser útil para a compreensão de problemas internacionais. Para encerrar, a última e terceira parte tratará de uma análise da Política Externa Brasileira, com base nos dois governos Lula (2003-2010) e no primeiro governo Dilma (2011 – 2014) empregando como ferramenta conceitual a ARP e a APE.

A Análise de Política Externa (APE)

Pode-se dizer que a Análise de Política Externa (APE) surge para explicar o comportamento do Estado na esfera internacional, com base numa compreensão mais teórica e sistematizada dos tomadores de decisão. Algumas de suas características são: observar o que acontece no interior dos Estados e localizar os principais atores domésticos, buscar construir explicações multicausais que possam envolver a estrutura do sistema internacional, a política doméstica e o papel de suas elites e lideranças; considera que o processo de tomada de decisão em política externa pode ser tão importante quanto os resultados que são de fato obtidos.

Além disso, a APE busca, também, desenvolver teorias mais gerais visando explicar o comportamento geral dos atores e mais voltadas para o comportamento específico de um determinado ator, com o objetivo de construir explicações históricas, conjunturais e cenários futuros sobre o comportamento específico de um determinado país no cenário internacional. Tem como objetivo, de acordo com Salomón e Pinheiro

(2013), “o estudo da política externa de um determinado governo, considerando seus determinantes, objetivos, tomadas de decisões e ações efetivamente realizadas”.

Pode-se dizer que, a APE não é ‘apenas’ a política no interior do Estado que determina o jogo, mas a política internacional, com sua dinâmica de cooperação e conflito, também. Assim, é de extrema importância entender como as lideranças políticas dos Estados percebem, filtram e apresentam pressões, riscos, ameaças e oportunidades do sistema internacional para o público doméstico torna-se um objeto de estudo.

De acordo com Bremmer e Keat (2009), a APE está preocupada com as fontes do processo decisório, ou seja, se preocupa com os aspectos domésticos da tomada de decisão. Ao observar os principais agentes políticos, burocráticos, econômicos e sociais, e suas relações com os seus principais temas envolvidos – comércio exterior, cooperação técnica, segurança, defesa, migração, etc - , a APE busca desconstruir, ou melhor, decompor o processo de tomada de decisão.

Para Douglas Stuart (2008), a análise do processo decisório em política externa tem como princípio entender as escolhas realizadas por determinado ator internacional, e procura explicar como elas foram feitas pelos agentes envolvidos, implicando no entendimento da ação de indivíduos, grupos e organizações. Dessa forma, cabe ao analista de política externa prestar atenção em várias características presentes em, praticamente, todos os Estados do sistema internacional que funcionam com um mínimo de estabilidade: instituições, regime de governo, ideologias, elites e grupos de interesse.

Em relação ao processo decisório em Política Externa, para Christopher Hill (2003) é um complexo jogo de interação entre atores diferentes e permeados por uma imensa gama de estruturas, tanto no sistema internacional, quanto no doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação.

Processo decisório e a Análise de Risco Político

Ao falarmos de decisão, sempre há embutida a ideia do risco. Ou seja, Risco implica a probabilidade de perda ou falha, na execução de um determinado projeto.

Mas, risco é uma palavra que se refere ao futuro, e, um dos autores que mais retratou a evolução histórica do conceito de risco foi Bernstein (1997), onde “a ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante à natureza”. (BERNSTEIN, 1997: 1). Segundo Jorion (1998: 65), “as origens da palavra risco remontam ao latim *resicare* (cortar separado). Seu significado original, portanto, vinha da noção de perigo que os navegantes tinham ao passar por rochas perigosas e pontiagudas”. Ainda hoje, há uma grande associação com o conceito de risco a perigo, ameaça ou à chance de algo desfavorável acontecer. De acordo com Accorsi (2014: 43) “a visão negativa do conceito não permite entender porque riscos são aceitos”.

O risco pode ser apresentado através de múltiplas maneiras e pode ser subdividido para facilitar o entendimento, que vai desde o risco de variação de taxa de juros, ao risco de mercado, de crédito, tecnológico e operacional e, o que importa nesse presente trabalho, o risco soberano, ou seja, é o risco associado a um país específico, e onde o risco político faz parte. A percepção do risco pode variar de um indivíduo para outro, que influencia como se dá a alocação dos recursos. Há três tipos básicos de perfis de tomadores de decisão em relação ao risco: propenso, indiferente ou avesso. É importante ressaltar que risco zero não existe, apesar de ser muito atrativa pela simplificação que gera.

Em qualquer situação, as decisões que são tomadas diante da incerteza envolvem a ponderação das possíveis recompensas de uma ação contra suas prováveis consequências adversas. Raramente as decisões sobre o uso são tomadas com informações que podem ser reduzidas a probabilidades quantificáveis, porém de alguma forma, as decisões são tomadas. De acordo com os teóricos do caos, as consequências parecem ser apenas locais, mas talvez a repercussão possa ser maior do que o imaginado. Uma das mais importantes e conhecidas bases da Teoria do Caos¹ é o chamado “efeito borboleta”, criado pelo matemático Edward Lorenz, em 1963. A ideia é que uma pequena variação nas condições iniciais podem ter consequências de

¹ Para maiores informações, ver:

http://www.abarim-publications.com/ChaosTheoryIntroduction.html#.VGuxJfnF_6V

proporções inimagináveis. Dessa forma, “o bater de asas de uma borboleta em Tóquio pode provocar um furacão em Nova Iorque”. Ou seja, uma dependência dos resultados finais em relação às condições iniciais.

A previsão é ainda mais complexa quando *peessoas* são introduzidas nesse sistema, pois há uma reação das previsões, alterando o resultado previsto. De acordo com a publicação da *Royal Society*, *Risk: Analysis, Perception and Management* (1992), “há uma lacuna entre o que é científico e passível de ser mensurado e o modo como a opinião pública avalia o risco e toma decisões”, e “podem demonstrar que as pessoas comuns, quando gerenciam o risco em suas vidas, raramente recorrem a uma qualificação precisa” (Adams, 2009: 37). Porém, se a situação é delicada em decisões particulares, se tornam mais complexas quando são tomadas a nível de Estado, com consequência que podem ser, muitas vezes, imensuráveis e tão impactantes quanto as ‘asas de uma borboleta’.

Quando um Estado empreende um determinado tipo de ação política, que pode ser o estabelecimento de relações diplomáticas, uma aliança defensiva, um acordo de livre comércio e até mesmo uma votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro rotativo – líderes geralmente esperam resultados positivos, que se materializarão, por exemplo, em apoios eleitorais. A Análise de Risco Político tem como propósito teórico lidar com as incertezas, que são, por definição, imprevisíveis e desconhecidas. Mas, além disso, há também outra função mais prática, inclusive para governos, a possibilidade de gerenciar os riscos. Com esse objetivo, ela procura identificar os fatores que podem aumentar a probabilidade e o impacto de eventos indesejáveis, que terminariam por reduzir os ganhos esperados da ação política ou do empreendimento econômico.²

Para Bremmer e Keat (2009), o risco político é a ‘probabilidade de que ações políticas produzam mudanças nos resultados econômicos esperados por vários agentes’. Aqui, vale ressaltar que os autores, apesar de escreverem para um público que é majoritariamente, porém não exclusivamente, do meio corporativo, hoje procura-se uma

² GIERSCH, Carsten. The Political Risk Analyst (II). Global Risk Affairs. Disponível em: <http://www.globalriskaffairs.com/2011/03/the-political-risk-analyst-ii/> (Acesso em: 02.09.2014)

discussão mais voltadas para o papel do Estado. Pois, nessa definição podemos entender que possíveis ameaças derivadas do risco político podem afetar governos, empresas que qualquer tamanho e sociedades.

No início do século XXI e com o aprofundamento da globalização econômica, fica evidente que as ameaças, surpresas e problemas têm a sua escala multiplicada pela esfera internacional, um ambiente de extrema competição, inclusive política. Dessa forma, a ARP aplicada ao estudo dos problemas no sistema internacional empregaria uma combinação de conhecimentos específicos. Especialistas poderiam analisar determinados processos políticos, e as decisões geradas a partir deles, e com foco não apenas nas decisões tomadas, mas também nos riscos do impasse, das microdecisões e das não decisões.

No século XX e início do século XXI, a percepção que liga risco a ameaças se tornou hegemônico e pode ser encontrado nos trabalhos de Anthony Giddens (1999) e do alemão Ulrich Beck (2010). Ambos defendem a ideia de que a sociedade contemporânea passou a ser dominada por uma cultura do medo e da incerteza, sendo fortemente marcados pela Guerra Fria e com a aceleração da globalização, pós anos 1990. O resultado foi através de uma transformação na direção que Beck chamou de *sociedade de risco*. E, segundo Giddens, o fato de que os riscos externos (originados da natureza, como terremotos, furações, epidemias, secas, etc.) se tornam menos relevantes do os riscos fabricados (crises financeiras, problemas com produtos industrializados, terrorismo, crime organizado, entre outros) é uma característica que define essa sociedade de risco.

Assim, os dois pensadores partem da premissa que está ocorrendo uma transformação social profunda e está acontecendo em todo o mundo. Para Oliveira, “o risco se infiltra em todas as experiências cotidianas, e as sociedades são incapazes de garantir os seus indivíduos contra a incertezas que vão surgindo e se multiplicando com o avanço da Globalização” (2014:76).

Como dito no início, toda decisão implica em um determinado risco. Isso, se enquadra, também, na postura de um Estado no sistema internacional, mais especificamente, em organizações internacionais. A ARP atuaria num horizonte

temporal ampliado, abordando problemas políticos específicos de determinados países ou regiões e desenvolveria possíveis cenários de futuros desdobramentos. O objetivo seria, dessa forma, fornecer a possibilidade de contar com alertas antecipados identificando determinadas tendências.

A política, tendo aqui o papel de organizadora da ordem social, é uma atividade onipresente no sistema internacional e internamente nos Estados. Ou seja, ela existe em dois níveis, macro e micro. Para Putnam,

(...) política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma (...). É infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso. A resposta para essa questão é clara: “Algumas vezes uma influencia a outra”. (2010:01)

Ocorre que a política não é um processo único, mas pode ser considerado um conjunto único de ações e valores que se caracteriza por misturar previsibilidade e surpresa para todos os seus participantes. Em vista disso, na próxima etapa do texto, o intuito é construir uma perspectiva brasileira que leve em consideração o fato de que fenômenos do risco e da incerteza afetam tanto os países emergentes quanto as mais importantes potências geopolíticas e econômicas do mundo.

A Análise de Risco Político e Análise de Política Externa: uma análise dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014)

O então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, disputou uma campanha acirrada e, provavelmente por causa do seu partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT) e com origens ideológicas de esquerda, criaram um clima nada favorável para os mercados internacional. O valor do dólar disparou de R\$ 2,40 para em torno de R\$ 4,00 durante o período eleitoral. Vale ressaltar que Lula já havia perdido os três últimos pleitos (1989, 1993 e 1998) e dúvidas pairavam, principalmente na classe média brasileira e em importantes setores como a elite econômica, se ele seria capaz de controlar a inflação. Muitos analistas e investidores apostariam numa radicalização política para conseguir ganhar e governar.

Na área da política internacional, também foi percebida uma desconfiança do passado de esquerda de seu partido, que desde a sua fundação se caracterizou por reunir intelectuais, políticos e militantes que, ideologicamente, apoiavam os movimentos revolucionários e anti-estadunidenses na América Latina. Ocorre que a maioria dos analistas subestimou ou não entendeu a capacidade de liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, e sua visão de mundo. Se fizermos um levantamento histórico de sua trajetória política, em nenhum momento se declarou contra os Estados Unidos e comunista. Quando percebeu que não conseguiria governar sem apoio de outros partidos, tratou de flexibilizar o seu arco de alianças e buscou incorporar empresários, o melhor exemplo foi ter como vice-presidente José Alencar e, inclusive, políticos conservadores, como José Sarney. Na relação partidária, buscou alianças com o PMDB e PTB.

Com o passar do tempo, o próprio Partido dos Trabalhadores (PT) foi efetuando mudanças na sua visão de política externa. De acordo com Almeida (2003), nos anos 1980, seus principais documentos pregavam um apoio à autodeterminação dos povos e à luta anti-imperialista. Na campanha de 2002, os discursos sofreram algumas alterações, deixando sua postura menos radical. Várias lideranças petistas tiveram encontros com banqueiros e investidores estrangeiros, inclusive nesse período o então Secretário de Relações Internacionais do partido, Aloízio Mercadante, fez algumas declarações sobre a possibilidade de um acordo bilateral, no setor comercial, com os Estados Unidos. Lançado em 2002, no programa oficial do partido, a política externa foi apresentada como um instrumento central para que o governo pudesse implementar um projeto de desenvolvimento nacional que superasse a vulnerabilidade do país em algumas frentes, como o mercado financeiro global, para garantir uma presença soberana do Brasil no sistema internacional.

Ao ser eleito, foi nomeado como ministro do Itamaraty o diplomata Celso Amorim, que demonstrou grande afinidade e mesma visão de mundo do então presidente. Apesar de exercer uma diplomacia conhecida como presidencial, manteve a centralidade no processo decisório da política externa no MRE. Como secretário, assumiu um diplomata com postura mais nacionalista, Samuel Pinheiro Guimarães, ou seja, com posicionamentos mais próximos do pensamento esquerdista do PT.

Com as mudanças ideológicas em curso, o presidente Lula tornou a operar um processo de renovação em sua política externa, que levava em conta as realidades do sistema internacional unindo às necessidades domésticas do país. De acordo com Ricúpero (2010), algumas características podem ser apresentadas sobre a política externa do governo Lula, entre elas, ser fortemente pessoal e carismática, é intensamente nacionalista “buscando aproveitar oportunidades de acumular prestígio internacional mediante o reconhecimento externo da grandeza do Brasil e de sua aspiração de igualdade com as maiores potências”; além disso, outras duas marcas importantes, principalmente como complemento do texto e que devem ser ressaltadas, de acordo com Ricúpero são:

(...) a contestação ao padrão de hegemonia do sistema internacional simbolizado pelos Estados Unidos e demais membros permanentes do Conselho de Segurança, em relação aos quais a diplomacia brasileira manifesta constante independência, não hesitando em patentear de público suas divergências. Busca estimular alianças e arranjos que se oponham ao sistema de poder preponderante como se constata na aproximação com a Turquia no acordo sobre o enriquecimento do urânio iraniano, na chamada “parceria estratégica” com o Irã, expressão repetida em relação à França de Nicolas Sarkozy (compra de armamentos), a China, a Rússia, a África do Sul, ao grupo dos BRICS. (2003: 36)

A partir desse momento, a política externa brasileira sofreu um redirecionamento, em busca de maior protagonismo político e de comércio internacional, a opção foi de privilegiar as relações Sul-Sul, fortalecendo as relações com a América do Sul, com a África e a Ásia. Além disso, houve uma aproximação com a China, Índia e a Rússia, surgindo um importante bloco comercial BRICS, dentro da lógica econômica de conseguir mercados para os produtos agrícolas brasileiros e que estavam esbarrando em políticas protecionistas nos EUA e na União Europeia.

Do ponto de vista do Risco Político, essa abertura na direção dos polos de poder fora da região do Atlântico Norte foi uma escolha que implicava em grandes e importantes ganhos para a inserção internacional do Brasil, e com poucas possibilidades

de conflitos com os Estados Unidos, principalmente pelo fato de que em nenhum momento o país teve um discurso tratando esse Estado como inimigo.

Uma importante e óbvia compreensão se deu durante o governo Lula: sozinho, o país tinha muito pouco poder para forçar as mudanças que beneficiariam, em instituições controladas pelas grandes potências, como a OMC e a ONU (Cervo, 2008). Dessa forma, ele deveria executar uma diplomacia multilateral, de baixo risco político para o Brasil, e que fortalecesse as suas aspirações no cenário internacional, ainda que isso demandasse tempo e um complicado processo de negociação, como no fortalecimento do Mercosul e a criação da Unasul. Finalmente, para Oliveira (2014), o Brasil criou condições favoráveis para se tornar um dos formuladores das regras de ordenamento do sistema internacional, “em áreas que considerava vitais para os seus interesses, como o comércio internacional, o sistema financeiro global e a arquitetura de segurança regional e global”³ (2014: 270).

Do ponto de vista da Análise de Política Externa (APE), o governo Lula enfrentou episódios complicados e a oposição de importantes setores políticos. Algumas situações serão apresentadas, como o caso da estatização da Petrobrás por parte do governo Evo Morales, da Bolívia, em 2006; a relação entre Brasil e Turquia que procuraram intermediar um acordo com o Irã, em torno de seu programa nuclear, em 2010⁴; e a situação com Caracas, que gerou uma balança comercial positiva, apesar das críticas sofridas por causa da aproximação e relação com Hugo Chávez.

Em 2006, no último ano do primeiro governo Lula, o presidente da Bolívia Evo Morales decretou uma lei nacionalizando o setor de gás e petróleo do país. Entre as empresas ocupadas pelos militares bolivianos estava a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. A justificativa do governo era de que empresas estrangeiras ganhavam muito e repassavam um valor baixo para o Estado. Na época, o governo brasileiro absorveu a barragem de críticas internas, e optou por não concretizar nenhuma medida mais dura contra o governo boliviano. Porém, em 2008, Evo Morales lança nova lei dos hidrocarbonetos, regulamentando a distribuição dos *royalties* da produção do petróleo e

³ Nesse caso, principalmente pelo fato da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano – UNASUL, que partiu da liderança brasileira.

⁴ Chegando, inclusive receber o então presidente iraniano Mahmud Ahlmadinejad, em 2009 causando grande furor e ataques da oposição e da imprensa brasileira.

gás em todos os departamentos, deixando de beneficiar as regiões produtoras, causando reações dos departamentos de Santa Cruz de La Sierra, Beni, Pando e Tarija, e manifestações separatistas.

Em setembro do mesmo ano, manifestantes anti-Morales destruíram parte do gasoduto binacional Brasil – Bolívia, levando a crise doméstica a assumir uma dimensão internacional. Os confrontos se tornaram cada vez mais violentos e o espectro de uma guerra civil passou a rondar o país. Foi convocada pela presidente do Chile Michelle Bachelet uma reunião de urgência na UNASUL, resultando num apoio ao presidente Evo Morales. Depois da Bolívia, o Brasil foi o país que mais se beneficiou dessa intervenção da UNASUL, onde realizou um trabalho intenso de diplomacia para evitar uma crise humanitária em suas fronteiras. Dessa forma, a Política Externa Brasileira ajudou a desarmar um problema de risco político e a estabilizar um país vizinho.⁵

Talvez um dos momentos de maior ousadia e risco da política externa brasileira, durante os dois governos Lula, foi a parceira do Brasil com a Turquia, em 2010, com o intuito de intermediarem um acordo com o Irã em torno de seu programa nuclear. Pelo acordo, o Irã enviaria 1.200Kg de Urânio levemente enriquecido para ser depositado em território turco, como forma de evitar o endurecimento das sanções econômicas que o país vinha sofrendo. O documento estabelecia, inclusive, que a *International Atomic Energy Agency* (AIEA), junto com o Irã, tinham a autorização de colocarem observadores para monitorarem a guarda do Urânio por parte de Ancara.⁶

Em APE, é importante levar em consideração algumas variáveis. Internamente, o Brasil estava em processo eleitoral e, uma aceitação desse acordo por parte da comunidade internacional certamente seria usado na campanha, ainda que a política

⁵⁵ Em 2013, a Petrobrás voltou a investir na Bolívia ao vencer uma licitação para a produção de gás no Departamento de Santa Cruz, porém sob as novas regras estabelecidas pelo governo Morales. Pode-se notar, nesse fato, de que o risco político de retornar a negociar com os bolivianos foi, provavelmente, considerado muito baixo, tanto pela Petrobrás quanto pelo governo da presidente Dilma Rousseff. Informações: “Petrobrás volta a investir na Bolívia 7 anos após ‘perder’ refinaria no país, diz jornal”; UOL, 01.02.2013. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/02/01/petrobras-volta-investir-na-bolivia-sete-anos-apos-estatizacao.htm> (Acesso em: 25.11.2014)

⁶ Documento do acordo de troca de combustível nuclear do Irã. Versão em português, de 17.05.2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-de-ira-turquia-e-brasil-17-de-maio-de-2010> (Acesso em: 25.11.2014)

externa brasileira tenha pouco impacto nas preocupações do eleitorado nacional. Houve uma reação contrária, condenando a participação do país nesse acordo, principalmente com o argumento que o Brasil nunca teve participação central nos conflitos do Oriente Médio. Na imprensa nacional foram questionadas as alterações nas prioridades da agenda externa do governo, que não estava dando devida atenção para os problemas da América do Sul, região que era considerada de interesse principal.

Alguns fatos merecem destaques para entender o interesse e a participação do Brasil. No período que antecedeu o acordo, o governo brasileiro estava tentando prospectar o mercado iraniano, que tinha necessidades de produtos industriais e agrícolas que poderiam ser aproveitadas por empresas brasileiras. Em artigo publicado no New York Times e no jornal Folha de São Paulo⁷, o jornalista Roger Cohen mostrou que, assim como a Turquia, o Brasil era visto como potência regional emergente, com interesses em expansão e com ambições diplomáticas crescentes. Naquele momento, o presidente Lula e o ministro do MRE, Celso Amorim, enxergaram uma oportunidade de baixíssimo risco político para tentar aumentar a influência do país num tema tão complicado em assuntos de segurança internacional, como o da proliferação nuclear, e numa região de alta complexidade política.

A negociação articulada por Brasil e Turquia terminou criticada e rejeitada, principalmente pelos Estados Unidos. Posteriormente, o Brasil optou por não insistir com a obtenção de um novo acordo. O cálculo de risco político feito por um governante é algo intrínseco ao próprio ato de governar. Para Oliveira (2014),

Todas as decisões feitas por um presidente e pelo seu círculo de assessores têm que levar em consideração o risco e a magnitude de derrotas, e seus efeitos sobre seus projetos de poder, programas de governo, projeção internacional e o público doméstico. (2014: 273)

Ao insistir numa ação que foi rejeitada pelos Estados Unidos, principal potência global, o presidente Lula teria que assumir riscos maiores que poderiam prejudicar seus projetos, a eleição de sua candidata e os interesses internacionais do país. A posição do

⁷ Roger Cohen – É preciso aprender a erguer pontes sobre o abismo. Em Tendências Mundiais – Jornal Folha de São Paulo. Data: 24. 05.2010
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/newyorktimes/ny2405201003.htm> (Acesso em 25.11.2014)

governo foi tentar passar a ideia de que não estava contra os EUA, mas sim buscando uma resolução, de forma diplomática, de um problema que garantiria a estabilidade no Oriente Médio. O presidente declarou que o Brasil havia feito a sua parte, e o assunto entrou para a história.

Sobre a América Latina, a Análise de Política Externa e a Análise de Risco Político podem mostrar algumas linhas de atuação do governo Lula. Em relação à Venezuela, as ligações do Brasil com Caracas geraram uma balança comercial positiva, porém, do outro lado, recebeu críticas internas de um parte da elite brasileira contrária ao governo Hugo Chávez. Empresas brasileiras, como a Odebrecht, ganharam grandes e importantes contratos com os venezuelanos. Com base em sua ideologia “bolivariana”, o presidente Chávez encomendou navios petroleiros em estaleiros brasileiros, pagando preço mais elevado do que os produtos sul-coreanos. A decisão foi inteiramente política, e teve impacto positivo nos ganhos econômicos da indústria naval brasileira.

Nas eleições de 2010, é eleita Dilma Rousseff, a primeira mulher para a Presidência da República. Candidata da situação, nome indicado pelo então presidente Lula, o país continuaria sendo governado por um partido considerado de esquerda. Tudo indicaria que não haveria mudanças drásticas nem rupturas em relação ao governo anterior, inclusive, na agenda de Política Externa. Porém, quatro anos depois, pode-se perceber algumas mudanças na direção da política internacional do país. Um primeiro passo se deu com a nomeação do embaixador Antônio Patriota, com uma postura mais burocrática e menos ativa e ‘agressiva’ que o ministro anterior, Celso Amorim, que assume a pasta da Defesa. As decisões deixam de ser concentradas no Itamaraty e são transferidas para a presidência.

Em relação à ARP, dois fatos merecem destaques para entendermos como as decisões tomadas pela presidente Dilma poderiam impactar nas relações exteriores do país e os riscos assumidos: a operação que trouxe o senador opositor boliviano Roger Pinto Molina, resultando na troca de ministro do Itamaraty, em 2013; no mesmo ano, denúncias sobre a espionagem dos EUA envolvendo a presidente Dilma exigiu uma resposta por parte do governo brasileiro, com um discurso firme na abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas e o cancelamento da visita aos Estados Unidos marcada para outubro do mesmo ano.

Na madrugada de 25 de agosto de 2013, o senador boliviano Roger Pinto Molina, que estava asilado há mais de um ano na embaixada brasileira em La Paz, desembarcou em Brasília. Usando um jatinho particular acompanhado pelo senador brasileiro Ricardo Ferraço (PMDB – ES), que na época era presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado. Roger Molina⁸ deixou seu país sem o salvo-conduto e em um carro oficial do governo brasileiro e escoltado por soldados. A ação foi liderada pelo diplomata brasileiro Eduardo Saboia, e o Itamaraty declarou não ter ciência do acontecimento.

Após o episódio, o ministro das Relações Exteriores, Antonio Aguiar Patriota, sua queda se tornou inevitável, sua demissão foi aceita, e a presidente Dilma nomeou Luiz Alberto Figueiredo, diplomata de carreira que integra o quadro do Itamaraty. A fuga do senador também iniciou uma crise diplomática entre Brasil e Bolívia. A presidente demonstrou grande irritação pela situação que, além da quebra de hierarquia, houve um desrespeito à desautorização de Dilma para uma “operação resgate” do senador boliviano, sem o salvo-conduto do governo boliviano. A decisão tomada pela presidente foi de demonstrar ao próprio Evo sua indignação com o ocorrido. A relação entre Brasil e Bolívia sofreu um enorme impacto, com alto risco político. Até o momento, o Brasil está sem embaixador em La Paz, os investimentos brasileiros minguaram e, desde que foi eleita, a presidente Dilma não foi à Bolívia.

Outro momento complexo e que exigiu da presidente Dilma uma decisão sob forte risco político em política externa brasileira foi o fato de que, em razão das denúncias de espionagem⁹ norte-americanas, da qual a presidente, inclusive a Petrobras foram alvos, Dilma decidiu cancelar a visita de Estado que realizaria em outubro de

⁸ O senador era acusado de diversos crimes de corrupção na Bolívia, refugiou-se na embaixada brasileira e, após 10 dias, recebeu o status de asilo político.

⁹ Na internet, a investigação da Agência de Segurança Nacional americana atinge seus cidadãos e também estrangeiros. Segundo os documentos vazados pelo ex-consultor Edward Snowden, ela tem acesso a e-mails, serviços de bate-papo, vídeos, fotos, downloads, senhas e dados armazenados dos usuários de nove empresas da internet: Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, YouTube, Skype, AOL e Apple. A operação tem aval do Congresso dos EUA, da corte secreta de Vigilância e Inteligência e e da própria Casa Branca. Logo após o governo brasileiro ter cobrado publicamente do secretário de Estado americano, John Kerry, o fim da espionagem no Brasil pelos órgãos de Inteligência dos Estados Unidos, novas informações apontaram a presidente Dilma como alvo direto da NSA. A agência teve acesso a telefonemas, e-mails e mensagens de celular de Dilma e de "assessores-chave" do governo brasileiro. As denúncias também mostraram que a chanceler alemã Angela Merkel também estava sendo espionada pela NSA.

2013, aos Estados Unidos. O presidente Obama chegou a telefonar para reafirmar o convite, pedindo que fosse aceito e não permitisse que eventuais problemas atrapalhassem a relação entre os dois países. A visita previa a ida aos três poderes e um jantar de gala com valsa.

Em discurso oficial na abertura da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, a presidente Dilma declarou que as ações de espionagem dos Estados Unidos no Brasil “ferem o direito internacional e afrontam os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas¹⁰”. Diante das delegações de mais de 190 países, inclusive dos Estados Unidos, Dilma afirmou que “não procedem” as afirmações do governo norte-americano de que a interceptação da comunicação de autoridades destina-se a proteger os cidadãos contra o terrorismo. E, completou dizendo que

Jamais pode o direito à segurança dos cidadãos de um país ser garantido mediante a violação de direitos humanos fundamentais dos cidadãos de outro país. Não se sustentam argumentos de que a interceptação ilegal de informações e dados destinam-se a proteger as nações contra o terrorismo.
(2013)

O discurso da presidente, que antes das denúncias de espionagem iria ser focado no efeito negativo da política cambial americana sobre a economia brasileira, foi moldado para angariar o máximo de aprovação internacional à criação de um novo mecanismo de governança da internet que possa estabelecer limites à invasão da privacidade. A ideia foi condenar o unilateralismo americano e os abusos da NSA e repisar a necessidade de respeito ao papel da ONU na busca de soluções negociadas a crises internacionais, como o caso da Síria.

O resultado da postura do Brasil surgiu efeito em nível nacional e internacional. Em relação à política interna, foi aprovada o Marco Civil da Internet¹¹, em abril de 2014, que se transformou na Lei nº 12.965/2014 que visa estabelecer direitos e deveres na utilização da Internet no Brasil. Na arena internacional, a 3ª Comissão da Assembleia

¹⁰ Discurso da presidente Dilma Rousseff na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 24.09.2013. Íntegra disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7TqNk5fMd_8

¹¹ Para maiores informações, ver: <http://marcocivil.com.br/>

Geral das Nações Unidas¹² adotou, por consenso, no dia 25 de novembro de 2014, o projeto de resolução O Direito à Privacidade na Era Digital, apresentado por Brasil e Alemanha. A proposta conjunta do Brasil e da Alemanha sobre privacidade na internet é uma resposta às denúncias de espionagem internacional praticada pelos Estados Unidos em meios eletrônicos e digitais.

Considerações finais

A Análise de Risco Político é uma ferramenta importante para governos, sociedade, empresas e indivíduos. Sua base é lidar com riscos que estão presentes em praticamente todas as atividades humanas. Na ARP é frequente a compreensão de que medos, urgências, perigos e ameaças são parte da convivência humana. Também fica claro que a política não é uma atividade irracional, e que pode gerar mais perdas e problemas do que soluções consistentes para as vicissitudes reais de uma sociedade. É possível, assim, analisar as motivações dos diferentes atores, estabelecer estimativas quanto à sua atuação e, em determinados momentos, mensurar as probabilidades de ganhos e perdas.

A Análise de Risco aplicada à Análise de Política Externa gera possibilidades explicativas que podem ser extremamente úteis para diversos tipos de organizações. Além de propiciar a capacidade de entender o impacto das decisões políticas sobre os ganhos, ela permite compreender as lógicas políticas. A APE procura entender as fontes das decisões estatais e o entrelaçamento com interesses e grupos domésticos e com o cenário internacional, torna possível entender as motivações dos agentes políticos. A visão de mundo dos dirigentes, suas ambições ideológicas, objetivos e interesses, são colocados sob exame para entender como o processo de tomada de decisão se concretiza, quais são seus padrões e singularidades.

Foi apresentado apenas um breve ensaio, uma introdução de como pode ser possível aplicar a Análise de Risco em assuntos de Política Externa. Os dois tipos de Análises combinadas, permite a construção de modelos explicativos que incorporam os eventos passados, mas que não se deixam prender exclusivamente por eles. Cenários futuros podem ser elaborados, de modo a tentar entender as possíveis consequências de

¹² Para maiores informações, ver: http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/11/nacoes-unidas-adotam-resolucao-sobre-privacidade-na-era-digital/#.VH5wgzHF_6U

certas decisões e como indivíduos e sociedades podem moldar seus destinos, ainda que imperfeitamente.

Os maiores beneficiários da ARP e da APE são os governos e as empresas. Porém, os ganhos que essas ferramentas de análises propiciam podem ser aproveitados por qualquer cidadão interessado em compreender as dinâmicas que cercam as decisões que afetam os destinos das nações.

Referências bibliográficas

ADAMS, John. **Risco**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula*. In: **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 20, pp.87-102, junho de 2003. Disponível em: <http://rs.gs/wBq>

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. In: **Ideias**, n°. 1 - nova série. Campinas(SP): 2º semestre (2010). Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/66/62>

BREMMER, Ian & KEAT, Preston. **The Fat Tail Power of Political Knowledge for Strategic Investing**. Oxford: OUP, 2009

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

Comitê Gestor da Internet – GCI.br - <http://cgi.br/> (Acesso em 02.12.2014)

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIDDENS, Anthony. *Risk and Responsibility*. In: **The Modern Law Review**. Vol 62, n° 01, jan. 1999.

GIERSCH, Carsten. The Political Risk Analyst (II). Global Risk Affairs. Disponível em: <http://www.globalriskaffairs.com/2011/03/the-political-risk-analyst-ii/>

HILL, Christopher. **The changing politics of Foreign Policy**. Publisher. Palgrave Macmillan, 2003.

Marco Civil da Internet - <http://marcocivil.com.br/> (Acesso em 02.12.2014)

MARQUES, Moisés da Silva. *Introdução ao risco – explicando o risco em suas diversas dimensões*. In: OLIVEIRA, F.R. & MARQUES, M. S. **Introdução ao Risco Político: conceitos, análises e problemas**. São Paulo: Ed. Elsevier/Campus, 2014. pp. 41 – 70

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy – power seeking in a globalized era**. Rowan & Littlefield Publishers, Inc. 2008.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de. *A análise do Risco Político – conceitos e problemas*. In: OLIVEIRA, F.R. & MARQUES, M. S. **Introdução ao Risco Político: conceitos, análises e problemas**. São Paulo: Ed. Elsevier/Campus, 2014. pp. 71-104

_____. *A Análise de Risco em Política Externa*. In: OLIVEIRA, F.R. & MARQUES, M. S. **Introdução ao Risco Político: conceitos, análises e problemas**. São Paulo: Ed. Elsevier/Campus, 2014. pp. 245 – 276.

Organização das Nações Unidas – **Nações Unidas adotam resolução sobre privacidade na era digital**. Disponível em: http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/11/nacoes-unidas-adotam-resolucao-sobre-privacidade-na-era-digital/#.VH5wgzHF_6U (Acesso em: 02.12.2014)

PUTNAM, Robert. D. *Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis*. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v.18, n.36, p. 147-174, jun. 2010

RICÚPERO, Rubens. *À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A Política Externa de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)*, In: **Novos Estudos - CEBRAP**, 87, Julho, 2010. pp. 35-58

ROYAL SOCIETY. **Risk: Analysis, Perception and Management**. Londres, 1992

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da presidente na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 24.09.2013. Íntegra disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7TqNk5fMd_8 (Acesso em: 26.11.2014)

SALOMÓN, Mónica & PINHEIRO, Letícia. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. Revista Brasileira de Política Internacional, 56 (1): 40-56. 2013

STERNBERG, Robert J. **Psicologia Cognitiva**. São Paulo, Cengage Learning: 2013. (tradução da 5ª edição norte-americana)

STUART, Douglas T. *Foreign-Policy Decision-Making*. In: REUS-SMIT, Cristian & SNIDAL, Ducan (eds.) **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: OUP, 2008.

TABLEB, Nassim Nicholas. **A lógica do Cisne Negro. O impacto do altamente improvável. Gerenciando o desconhecido**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2008.