

**Sandra Maria Galliza do Amaral Marinho**

**O MEIO AMBIENTE ENTRE A SECURITIZAÇÃO E A  
POLITIZAÇÃO:  
PRATICABILIDADES E LIMITES DA SECURITIZAÇÃO  
DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO  
EUROPEIA.**

**JOÃO PESSOA - PB  
2012**

**Sandra Maria Galliza do Amaral Marinho**

**O MEIO AMBIENTE ENTRE A SECURITIZAÇÃO E A  
POLITIZAÇÃO:  
PRATICABILIDADES E LIMITES DA SECURITIZAÇÃO  
DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO  
EUROPEIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para a obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Segurança Internacional

Orientador: Prof. Dr. Elias David M. Martínez

M338m

Marinho, Sandra Maria Galliza do Amaral.

O meio ambiente entre a securitização e a politização: praticabilidades e limites da securitização das mudanças climáticas pela União Europeia / Sandra Maria Galliza do Amaral Marinho. – 2012.

143f. : il. color

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.

“Orientação: Prof. Dr. Elias David Morales Martínez, Curso de Relações Internacionais”.

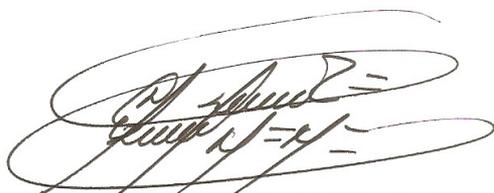
1. Problemas ambientais. 2. Securitização climática. 3. União Europeia. I. Título.

21. ed. CDD 363.7

**Sandra Maria Galliza do Amaral Marinho**

**O MEIO AMBIENTE ENTRE A SECURITIZAÇÃO E A  
POLITIZAÇÃO:  
PRATICABILIDADES E LIMITES DA SECURITIZAÇÃO DAS  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO EUROPEIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito para a obtenção de título de Mestre  
em Relações Internacionais.



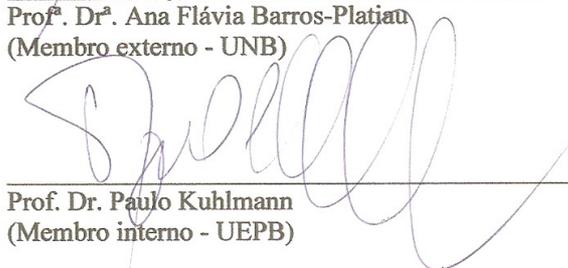
---

Prof. Dr. Elias David M. Martinez  
(Orientador - UEPB)



---

Prof. Dr. Ana Flávia Barros-Platiau  
(Membro externo - UNB)



---

Prof. Dr. Paulo Kuhlmann  
(Membro interno - UEPB)

*A meus pais Fernando (in memorian) e Lenyra.*

*A minha filha Ana Luíza. A Toffe.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Dr. Elias David M. Martínez, pela orientação, motivação, confiança e apoio em todos os momentos.

Aos professores Dr. Paulo Kuhlmann e Dr<sup>a</sup>. Sílvia Nogueira pelo apoio.

À Justiça Federal na Paraíba, em especial sua Secretaria Administrativa, pela oportunidade que me proporcionou de fazer o curso.

## RESUMO

Nas duas últimas décadas, a elevação das temperaturas globais se tornou uma das mais proeminentes temáticas ambientais, ainda que entremeada por controvérsias quanto a suas causas, intensidade e impactos sobre a civilização. A possibilidade de tal problema colocar em risco a existência humana e os níveis de desenvolvimento alcançados motivou a União Europeia, em 2008, a reconhecê-lo como uma ameaça existencial, conferindo-lhe uma dimensão securitária. O presente estudo analisa esse processo, que a Escola de Copenhague define como securitização, com o objetivo de discutir os potenciais e limites de tal tratamento quando aplicado ao setor ambiental. Para tanto, o caso europeu foi mapeado, em cotejo com o contexto histórico-político e a teoria de Relações Internacionais, através de seus discursos e da documentação pertinentes, inclusive da produção midiática. Tendo como ponto de partida o estabelecimento de um paralelo entre a perspectiva tradicional e a ampliada de segurança, buscou-se identificar as razões e condições que levaram o consórcio estatal europeu a securitizar as mudanças climáticas; os eixos norteadores de sua retórica e as implicações que daí derivaram. A análise desse conjunto de fatores subsidia a reflexão sobre a melhor racionalidade para lidar com a questão: se a política ordinária que prioriza práticas voltadas para a prevenção e cooperação ou se a abordagem de segurança fundamentada em medidas urgentes e excepcionais.

Palavras-chave: Securitização. Mudanças climáticas. Segurança Climática. Escola de Copenhague.

## **ABSTRACT**

In the last two decades, the global temperatures rise has become one of the most prominent environmental concern, albeit exists controversy regarding its causes, its intensity and its impacts on civilization. The possibility of this problem to endanger human existence and the standards of living and development achieved motivated the European Union in 2008 to recognize it as an existential threat, providing the issue with a security dimension. This dissertation aimed at understanding the European process of elevating climate change to the security realm, which Copenhagen School defines as securitization, in order to discuss the potential and limitations of this approach when applied to the environmental sector. To accomplish this goal, the European case was mapped in comparison with the historical and political context and the theory of International Relations through his speeches and relevant documentation, including media production. The starting point was the establishment of a parallel between the traditional and the widener approach of security, from which the study sought to identify the reasons and circumstances that led the European Union to securitize climate change, the guiding principles of its rhetoric and the implications of the process. The analysis of this set of factors subsidizes the reflection on the best rationality to deal with the issue: if the ordinary politics that prioritizes precautionary and cooperative practices or the security approach based on urgent and exceptional measures.

Key words: Securitization. Climate change. Climate Security. Copenhagen School.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Relação entre meio ambiente e segurança .....	42
<b>Figura 2</b> - Causas da escassez ambiental segundo Homer-Dixon. ....	45
<b>Figura 3</b> - Causas e consequências da escassez ambiental segundo Homer-Dixon (1994)....	46
<b>Figura 4</b> - Esquematisação da abordagem do Grupo de Oslo. ....	47
<b>Figura 5</b> - Estudos de Segurança .....	64
<b>Figura 6</b> - Espectro de segurança.....	67
<b>Figura 7</b> - As agendas do setor ambiental .....	77
<b>Figura 8</b> - Os três pilares da União Europeia. ....	100
<b>Figura 9</b> - Percepção da gravidade das alterações climáticas 2008/2009.....	113
<b>Figura 10</b> - Dependência energética da UE.....	115

### LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Realismo segundo os critérios de Baldwin. ....	35
<b>Quadro 2</b> - Balança de ameaças segundo Walt. ....	39
<b>Quadro 3</b> - Categorias dos fatores de influência segundo o NCCR.....	52
<b>Quadro 4</b> - Expansão da área de segurança segundo Buzan et al. ....	62
<b>Quadro 5</b> - Diferentes abordagens dos estudos de segurança. ....	63
<b>Quadro 6</b> - Classificação dos atos de fala .....	71
<b>Quadro 7</b> - Os setores e seus objetos referentes .....	73
<b>Quadro 8</b> - O setor ambiental segundo Buzan et al.....	80
<b>Quadro 9</b> - Securitizar as alterações climáticas ?.....	87
<b>Quadro 10</b> - Segurança ambiental, segurança climática e securitização do clima.....	91
<b>Quadro 11</b> - Prioridades da política externa britânica 2005/2008.....	92
<b>Quadro 12</b> - Cronologia do debate sobre as alterações climáticas.....	96
<b>Quadro 13</b> - Discursos de segurança climática .....	98
<b>Quadro 14</b> - Tipos de Complexo de Segurança. ....	104
<b>Quadro 15</b> - As questões climáticas na União Europeia .....	107
<b>Quadro 16</b> - Quadro sinótico do estudo do processo de securitização do clima pela UE .....	110

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 A PERSPECTIVA TRADICIONAL DE SEGURANÇA E O MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>25</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE SEGURANÇA .....	26
1.2 O CONCEITO TRADICIONAL DE SEGURANÇA.....	31
<b>1.2.1 A (não) reconceituação de segurança .....</b>	<b>37</b>
<b>1.2.2 Recursos naturais e segurança .....</b>	<b>42</b>
<b>1.2.3 Degradação ambiental e segurança .....</b>	<b>49</b>
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	55
<b>2 A ESCOLA DE COPENHAGUE E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA .....</b>	<b>59</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A ESCOLA DE COPENHAGUE.....	60
2.2 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....	65
<b>2.2.1 Ato de fala - Speech act.....</b>	<b>69</b>
<b>2.2.2 Objetos de referência .....</b>	<b>73</b>
<b>2.2.3 Atores securitizadores e funcionais.....</b>	<b>74</b>
2.3 O SETOR AMBIENTAL.....	76
2.4 PROCESSO DE DESSECURITIZAÇÃO .....	81
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	82
<b>3 SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO EUROPEIA .</b>	<b>88</b>
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE SEGURANÇA CLIMÁTICA .....	89
3.2 AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA.....	99
<b>3.2.1 Considerações gerais sobre a União Europeia.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.2 As questões climáticas e a União Europeia .....</b>	<b>104</b>
3.2.2.1 Objetos referentes.....	108
3.2.2.2 Atores securitizadores e atores funcionais .....	108
3.2.2.3 Condições facilitadoras internas.....	110
3.2.2.4 Condições facilitadoras externas .....	112
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	116
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>142</b>

## INTRODUÇÃO

Nos início dos anos 1970, os efeitos da crescente degradação ambiental alertavam para a necessidade de ações eficazes de conservação que articulassem as fragmentadas políticas internacionais nesse sentido. A chuva ácida<sup>1</sup> nas regiões mais industrializadas e mais densamente povoadas, principalmente do continente europeu, o avanço da depleção da camada de ozônio e o gradativo aquecimento global tornavam mais claro que os desequilíbrios ecológicos, embora apresentassem diferenças nacionais e regionais, possuíam, sobretudo, um caráter transnacional. Os problemas ambientais eram dissipados e sentidos em uma complexa rede de interdependência na qual os Estados se encontravam diante de instabilidades causadas por decisões ou fatos ocorridos fora de suas fronteiras territoriais e sobre os quais não tinham qualquer controle. Em tais circunstâncias, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, inseriu formalmente a questão ambiental na agenda da política internacional, reconhecendo a importância dos esforços multilaterais para lidar com problemas transfronteiriços relativos aos ecossistemas.

Na década seguinte, a publicação do relatório “Nosso futuro comum” pela Comissão Brundtland, em 1987, representou um marco para o movimento ambiental, chamando a atenção para as múltiplas ligações que a ecologia estabelece com os diversos setores e para os danos resultantes da exploração excessiva da natureza a fim de atender às necessidades do desenvolvimento econômico. Até então, a questão do meio ambiente permanecia ligada a uma visão antropocêntrica e utilitarista de crescimento herdada do Iluminismo, segundo a qual a tríade homem-tecnologia-natureza estabelecia relações intrínsecas e justificáveis em função das necessidades materiais humanas. (VILLA, 1999, p. 145). O avanço tecnológico alcançado pela civilização no final do século passado parecia trazer a solução para a maior parte dos problemas modernos, inclusive os ecológicos (VIOLA *et al.*, 2008). Entretanto, os impactos dos desequilíbrios ambientais, cada vez mais frequentes e destrutivos, passaram a desafiar tanto o poder da tecnologia quanto a capacidade humana para controlá-los.

---

<sup>1</sup> A queima de carvão e de combustíveis fósseis e os poluentes industriais lançam dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e de nitrogênio (NO<sub>2</sub>) na atmosfera. Esses gases combinam-se com o hidrogênio presente na atmosfera formando ácido sulfúrico ou ácido nítrico que retornam a terra juntamente com as águas da chuva, geada, neve e neblina, alterando a composição química do solo e das águas, atingindo as cadeias alimentares, destruindo florestas e lavouras, etc. Fonte: Centro de Divulgação Científica e Cultural, USP. Disponível em: <http://educar.sc.usp.br/licenciatura/2000/chuva/ChuvaAcida.htm>. Acesso: 02/08/2011.

Nos anos 1980, os problemas relacionados ao meio ambiente se firmaram como um potencial risco para os indivíduos, para os Estados e para o cenário internacional, entretanto a Guerra Fria e a iminência de um confronto nuclear monopolizavam as atenções. A possibilidade do conflito, uma vez que não se ignorava a existência de uma arma de destruição em massa, e a conseqüente extinção da espécie humana relativizavam a importância dos perigos que não estivessem inseridos no contexto estratégico-militar (VILLA, 1999, p. 51). A temática ambiental ficava em grande parte restrita aos meios acadêmicos e políticos e quando eventualmente emergia, estava inserida no contexto da destruição que a utilização de tal armamento poderia causar. Com o fim desse período na década seguinte, o espectro para a discussão foi ampliado e outras dimensões ganharam espaço nos debates de segurança, estimulando tentativas para ampliar sua agenda, através do alargamento e aprofundamento do conceito em si. Fenômenos até então obscurecidos pelo confronto Leste-Oeste, como os ambientais, começaram a se destacar de forma mais explícita e o entendimento do que é e para que(m) serve a segurança sofreu profundo questionamento.

A dimensão securitária abriu-se para a possibilidade de outras situações, além das tradicionais de natureza militar, causarem instabilidade dentro e entre Estados. Particularmente o meio ambiente, que envolve o entrelaçamento e inter-relacionamento de fatores de diversas ordens, revelava ser uma preocupação que exigia uma abordagem específica. No referido contexto, em 1992 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), na qual os questionamentos iniciados em Estocolmo foram aprofundados e o conceito de sustentabilidade delineado a partir de um rearranjo produtivo dentro do próprio capitalismo visando à sofisticação de tecnologias voltadas para a preservação socioambiental. A Conferência, momento maior do tratamento multilateral da questão ambiental, identificou os problemas transnacionais, mudanças climáticas, desflorestamento, perda da biodiversidade e desertificação, e impulsionou as negociações para seu enfrentamento.

Nas duas últimas décadas, especialmente as mudanças climáticas se tornaram uma das mais proeminentes temáticas mundiais, embora o planeta tenha sofrido vários ciclos naturais de aquecimento e esfriamento ao longo de sua história<sup>2</sup>. A percepção de que o perigo representado pelos impactos dos desequilíbrios do clima é capaz de causar uma degradação sem precedentes na história da civilização, abriu espaço para que o problema fosse

---

<sup>2</sup> Houve pelo menos quatro outros períodos de aquecimento semelhantes nos últimos 650.000 anos. Fonte: Revista Veja, edição de 13/06/2012, p.112.

incorporado em diversas agendas. Em 1988 foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>3</sup>, por proposta do Programa Ambiental das Nações Unidas (PNUMA) com o objetivo de prover informações científicas sobre os efeitos e possíveis soluções para o problema. De acordo com os estudos desse órgão, o aumento da concentração na atmosfera de gases de efeito estufa (GEE)<sup>4</sup> aumenta as temperaturas globais, podendo acarretar a elevação do nível dos oceanos e comprometer a quantidade e o padrão das chuvas, dentre outras consequências. O seu Primeiro Relatório de Avaliação, em 1990, foi fundamental para a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), assinada em 1992 por mais de 150 Estados. A Convenção<sup>5</sup> entrou em vigor em 1994, reconhecendo as alterações climáticas como “uma preocupação comum da humanidade” (CQNUMC, 1992, p. 1). Em 1995, o IPCC iniciou a monitorização do clima, divulgando-a sequencialmente, e publicou seu segundo Relatório, no qual defendia que o aquecimento global é um processo mais acelerado do que se avaliara previamente.

Embora as implicações das alterações climáticas não sejam ainda totalmente conhecidas e persista uma extensa controvérsia sobre a matéria, existe o consenso de que o problema é capaz de afetar profundamente a qualidade de vida de considerável parcela da população mundial. Inicialmente, a questão foi encarada como um fenômeno científico que poderia ser solucionado através do investimento maciço em ciência e tecnologia, entretanto o reconhecimento da ação humana no aquecimento do planeta (IPCC, 1995) e a probabilidade de contribuir para o surgimento ou acirramento de conflitos violentos (MYERS, 1986, HOMER-DIXON, 1991, 1994, 1999; GLEDITSCH, 1998; BÄCHLER, 1996, 1999) tornaram as decisões políticas também fundamentais para conter o problema. Ficou evidenciada a necessidade de um protocolo para promover comprometimentos legais e estabelecer metas e cronogramas que conduzissem Estados e instituições a uma ação global. Em dezembro de

---

<sup>3</sup> O IPCC reúne cientistas de todo o mundo, avalia os dados técnico-científicos relacionados às mudanças climáticas e publica relatórios (Assessment Reports, ou AR's) a cada cinco anos, sobre o tema. O primeiro, 1990, sugeriu que se criasse uma instância de negociação política sobre mudanças climáticas; o segundo, 1995, propunha um sistema de mitigação da emissão de CO<sub>2</sub>, principal fonte causadora do efeito estufa. O terceiro relatório, de 2001, trazia evidências que a ação do homem era promotora de mudanças climáticas e projetava cenários alarmantes de aumento de temperatura na Terra e suas consequências nos mais diversos biomas.

<sup>4</sup> A emissão dos GEE a partir dos insumos energéticos ocorre pela queima de materiais como carvão, petróleo, lenha, xisto, gás natural, dentre outros.

<sup>5</sup> A Convenção fomentou 17 rodadas internacionais de negociações reunindo os países signatários, conhecidas como Conferências entre as Partes (COP), através das quais se dá a evolução legal do ordenamento ambiental em relação ao problema.

1997, o Protocolo de Quioto<sup>6</sup> foi negociado em meio a muita polêmica e disputa política, estabelecendo como meta a diminuição da emissão de carbono pelos países industrializados em 5,2% até 2012, em relação aos níveis de 1990<sup>7</sup>. As medidas empreendidas pelos países pactuantes deveriam levar em conta, além das emissões de gases poluentes, o impacto e as vinculações das mudanças climáticas com o setor energético.

A associação entre clima e energia envolve um ponto nevrálgico da política externa e de segurança estatal. As fontes dos gases de efeito estufa são fundamentais para a economia dos Estados e mundial, aproximadamente 61% das emissões de GEE estão relacionadas à produção de energia a partir de combustíveis fósseis (IEA, 2008, p. 398). O petróleo é apontado como um dos principais agentes indutores da mudança climática e está vinculado a tecnologias que não são simples de substituir. Como a dimensão energética contribui com uma parcela substancial das rendas e receitas estatais, torna-se particularmente difícil para os governos adotar uma política ambiental em desfavor de seus interesses econômicos, em geral dependente de mercados altamente competitivos, e conseqüentemente de sua posição no cenário internacional. Ao tangenciar essa questão, o problema climático evoca a lógica tradicional de segurança, baseada em ameaça existencial e medidas urgentes e extraordinárias para combatê-la.

Nesse cenário, o aquecimento global<sup>8</sup> passou a ser percebido como fonte de instabilidade e um dos grandes desafios do novo milênio que, por conseguinte, deve integrar a agenda de segurança. Além de fragilizar os Estados em si, o problema vulnerabiliza a própria existência humana, considerando que a civilização está vivendo para além da capacidade de suporte dos ecossistemas terrestres (*carrying capacity*) (BUZAN *et al.*, 1998, p.81). As atividades produtivas estão exaurindo o sistema natural e a estrutura do planeta a ponto de representar uma ameaça à continuidade da civilização. No âmbito das Relações Internacionais o debate foi inserido numa cadeia discursiva materializada em diversos estudos, nos quais se

---

<sup>6</sup> Entrou em vigor como lei internacional em 16 de Fevereiro de 2005, quando atingiu o número mínimo de ratificações com a entrada da Rússia (55 países e 55% das emissões). Até hoje não foi reconhecido pelos EUA.

<sup>7</sup> Porém a meta está longe de ser alcançada. Em dezembro de 2011, os países reunidos na 17ª Conferência das Partes realizada em Durban, África do Sul, reavaliaram o Protocolo de Quioto e o redimensionaram, estabelecendo novas metas até 2015 e, a partir daí, a instituição de um novo protocolo global. A decisão provocou polêmica que culminou com a desistência do Canadá.

<sup>8</sup> Embora se possa argumentar que o aquecimento global e as alterações do clima se referem respectivamente à causa e efeito, nesta dissertação, as expressões *mudanças climáticas* e *aquecimento global* são igualmente consideradas, utilizadas para se referir ao mesmo fenômeno. Há de se salientar que *alterações climáticas* parece representar uma evolução do conceito ao longo do tempo, como resultado de uma compreensão e posicionamento mais abrangentes do fenômeno.

defende ou refuta a vinculação entre segurança e meio ambiente. Mesmo que os atentados de 11 de Setembro de 2001 tenham por algum tempo concentrado as atenções mundiais sobre a questão, a discussão sobre os impactos do desequilíbrio do clima foi logo retomada, marcada, sobretudo, por uma nítida convergência entre a propagação de informações técnico-científicas (CNA, 2007; IPCC 1995, 2001, 2007; STERN, 2006; WBGU, 2007;) e a capacidade de compreensão e mobilização dos formadores de opinião.

Em 2006, o então primeiro ministro britânico Tony Blair declarava que em “um futuro a longo termo não haverá questão mais importante que as mudanças climáticas”<sup>9</sup>, em seguida o Reino Unido, com base nas conclusões do Relatório Stern (2006), lançava a agenda “Energia, Clima e Segurança”. A mitigação dos problemas relacionados aos desequilíbrios do clima foi considerada não apenas um desafio ambiental, mas também uma ameaça para a economia e a segurança de todos os países, sendo, portanto, uma prioridade política e estratégica (*Strategic Priority*). As mudanças climáticas foram colocadas como “intimamente relacionadas a outras prioridades de política externa como desenvolvimento sustentável (SP6), prosperidade econômica do Reino Unido (SP5) e Segurança Internacional (SP1)” (FOREIGN COMMONWEALTH OFFICE, 2005/2008).

Em fevereiro de 2007 o IPCC divulgou os resultados do seu Quarto Relatório de Avaliação das Mudanças Climáticas, IPCC-AR4, alertando para um aumento médio global das temperaturas entre 1,8°C e 4,0°C até 2100, que poderia ser ainda maior (6,4°C), se a população e a economia continuassem crescendo no mesmo ritmo e sustentada pelo uso de combustíveis fósseis. O estudo ratificava também que o maior responsável pelo aumento de temperatura observado nos últimos cinquenta anos havia sido as atividades humanas. A percepção do tema saía do ângulo ecológico *stricto sensu* para ganhar espaço nas discussões sobre as vinculações da questão com o âmbito de segurança e nas agendas governamentais nacional e internacional.

Em abril do mesmo ano, o Reino Unido levou a questão pela primeira vez para discussão no Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>10</sup> (SECURITY COUNCIL, 2007). A

---

<sup>9</sup> “I think in terms of the long term future there is no issue that is more important than climate change.” Tony Blair, Climate Change and Governance Conference. Wellington, Nova Zelândia, 2006. Tradução livre. Fonte: <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/www.fco.gov.uk/servlet/Front/TextOnly%3Fpagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107298302322&to=true>. Acesso: 06/10/2011.

<sup>10</sup> O encontro vinha sendo pensado desde 2005 por Kofi Annan (secretário-geral das Nações Unidas entre 1997 e 2007).

então secretária britânica de Relações Exteriores, Margareth Beckett, declarou que “a instabilidade climática irá exacerbar alguns dos principais fatores de conflito como pressões migratórias e competição por recursos” (BBCNEWS, 2007). Embora nenhuma declaração ou resolução tenha sido aprovada na reunião, o fato foi considerado um simbólico passo inicial para aproximar o aquecimento global de uma abordagem securitária. Para Brauch (2008, p. 2) a questão climática deixava de ser política para alcançar o status de um problema de segurança internacional, deslocando-se para “o topo da agenda política como o mais urgente perigo à segurança e uma preocupação que requer respostas políticas urgente, rigorosas e de longo termo”.

Em Junho de 2009, os pequenos Estados Insulares do Pacífico (*Pacific Small Island Developing States*) trabalharam ativamente para que as Nações Unidas elevassem o perfil das mudanças climáticas, tendo em vista a ameaça que elas representam para a sua segurança e sobrevivência do arquipélago. Seus esforços conseguiram a aprovação da Resolução da Assembleia Geral A/RES/63/281, que apesar de não ser vinculativa, não deixa de ser significativa, já que reconheceu unanimemente a conexão explícita entre a mudança climática, paz e segurança internacionais. Mais recentemente, em julho 2011, em uma reunião sobre mudanças climáticas, o Conselho de Segurança da ONU manifestou a “preocupação de que os possíveis efeitos adversos da mudança climática possam, em longo termo, agravar certas ameaças existentes para a paz e a segurança internacionais” (SECURITY COUNCIL, 2011, p.1) e recomendou que Secretário-Geral da ONU incorporasse projeções sobre as mudanças climáticas em seu relatório global.

A União Europeia (UE) tem sido um dos atores mais ativamente engajados na inserção das mudanças climáticas na agenda da segurança, tendo incorporado o tema desde a publicação da *Estratégia Europeia de Segurança*, em 2002, em que reconhece o problema como um catalisador de conflitos, já que acirra a disputa por recursos naturais e energéticos. O documento de 2003, *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*, identificou o aquecimento global como elemento preocupante, com potencial para agravar a escassez de recursos e aprofundar confrontos: “a concorrência em matéria de acesso aos recursos naturais – nomeadamente à água –, que será agravado nas próximas décadas devido ao aquecimento do planeta, é de molde a causar novas turbulências e novos movimentos migratórios em várias regiões.” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 3). Em janeiro de 2007, a Comissão Europeia

apresentou o “Pacote Energia e Clima”, uma análise estratégica de aspectos internos e externos da política energética comunitária em cotejo com o aquecimento global.

Para combater as alterações climáticas e dinamizar a segurança energética, a UE adotou metas ainda mais ambiciosas do que as pactuadas no Protocolo de Quioto. Até o ano de 2020 o consórcio europeu deverá diminuir a emissão dos gases GEE em 20% em relação aos níveis de 1990; aumentar a eficiência energética, reduzindo 20% do consumo energético; aumentar para 20 % a parte da energia proveniente de fontes renováveis, como o sol e o vento e substituir 10% de todo o combustível consumido pelos veículos por biocombustível. Para alcançar as metas de redução de emissões, as indústrias passaram a pagar pelos direitos de emissão que até agora recebiam de graça. Os setores mais poluentes terão que reduzir suas emissões em 21% em relação aos níveis de 2005. Aqueles que ultrapassarem as metas receberão 100% dos direitos decrescentes de emissão gratuitamente. A medida evita que as indústrias expostas à concorrência internacional levem suas fábricas para outros países, uma vez que elas participam do esquema de comércio de emissões do bloco e podem perder dividendos ao cumprir o acordo. O objetivo de alcançar independência energética através de mecanismos de mercado, da promoção da ordem liberal e do multilateralismo ressaltava que a preocupação ambiental europeia estava profundamente vinculada à econômica e à securitária.

Em 2008, a pedido do Conselho Europeu (órgão hierarquicamente superior na integração europeia), o seu Alto Representante e a Comissão Europeia apresentaram um estudo conjunto com o objetivo de avaliar o impacto das alterações climáticas na segurança internacional e as consequências para a Europa e o planeta. No relatório apresentado, um dos mais significativos sobre o tema, os desequilíbrios do clima são descritos como um “multiplicador de ameaças” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2) que potencializa as tendências, tensões e instabilidades existentes, sobrecarregando Estados e regiões que já são, por si, frágeis e têm tendência a conflitos. A instabilidade climática é considerada uma questão de segurança nacional, internacional e humana, cujos efeitos vão do agravamento da competição por recursos ao desaparecimento de áreas costeiras, dos fluxos migratórios em massa que podem pressionar suas fronteiras ao conflito violento (*Idem*, pp. 3-5). Para enfrentar o problema foi sugerida a utilização de todo o conjunto de instrumentos da UE,

incluindo a ação da Política Externa de Segurança Comum (PESC)<sup>11</sup> e da Política Externa de Segurança e Defesa (PESD).

Também no Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança apresentado em dezembro de 2008 – *Garantir a Segurança num Mundo em Mudança* – as alterações climáticas figuraram como um dos maiores desafios com que a humanidade terá de se defrontar nos próximos anos. Os impactos aí descritos incluem o agravamento da escassez de recursos, o desaparecimento das zonas costeiras e fluxos migratórios em massa (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA(a), 2008, p. 5). Esses fatores seriam causa de parte substancial dos conflitos domésticos e internacionais no século XXI como já ocorre, por exemplo, na África Meridional, onde a desertificação acirra a disputa por território e produz contingentes de refugiados ambientais que podem vir a pressionar as fronteiras da União Europeia e afetar significativamente as rotas de aprovisionamento energético da Europa (*Idem*, p. 6).

Em 2009, o Conselho Europeu apresentou um novo relatório sobre as alterações climáticas e os impactos na segurança internacional, “*Joint progress report and follow-up recommendations on climate change and international security (CCIS) to the Council*”, (Doc. 16645/09) acompanhado de recomendações ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE). O CNE ratificou que as alterações climáticas e seus impactos a nível internacional fazem parte da agenda alargada de segurança da UE e constituem um aspecto fulcral da sua ação. Assim sendo, é necessário aumentar as capacidades europeias em termos de alerta precoce, análise e resposta às implicações para a segurança internacional (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010). O discurso institucional foi amplamente aceito pelos cidadãos europeus, que passaram a perceber a elevação da temperatura do planeta como uma ameaça existencial, razão pela qual a União Europeia assumiu o papel de liderança no desenvolvimento e na política climática em escala global.

Uma pesquisa de opinião do Eurobarômetro, realizada com 30.170 cidadãos dos 27 Estados-Membros da União Europeia, da Croácia, da Turquia, da Macedônia e da comunidade cipriota turca, entre março e maio de 2008, revelou que 62% dos inquiridos

---

<sup>11</sup> A PESC foi um dos três “pilares” da UE e tinha como objetivo preservar a paz e a segurança, salvaguardar valores comuns e desenvolver a democracia, o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito. Foi abolida com o Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009 com a criação do “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”. Fonte: [http://www.ieei.pt/files/Consequencias\\_Institucionais\\_Tratado\\_Lisboa.pdf](http://www.ieei.pt/files/Consequencias_Institucionais_Tratado_Lisboa.pdf). Acesso: 20/06/2012.

consideravam as alterações climáticas o segundo maior problema da atualidade, logo após a pobreza, vista como o problema mais grave (68%)<sup>12</sup>. Para três em cada quatro europeus (75%) o problema era muito grave e demandava medidas mais efetivas da sua liderança, já que nem a indústria nem os governos nem os cidadãos estavam fazendo o suficiente para mitigar suas causas e seus impactos (EUROBARÔMETRO, 2008). As alterações climáticas haviam sido incorporadas incontestavelmente às preocupações de segurança de significativa parcela da população, adquirindo um caráter de urgência e transformando o nível de resposta para o problema. Mesmo que a manipulação de informações pelo IPCC<sup>13</sup> em 2009, órgão que legitimava cientificamente o discurso europeu, tenha abalado a credibilidade do organismo onusiano, o apoio público em relação ao tema se manteve significativa<sup>14</sup>.

A assunção que o aquecimento global afeta a segurança internacional proporciona os argumentos para uma política de gestão ambiciosa, contudo, passados alguns anos, o tema ainda reflete um campo em disputa tanto no nível científico, em relação à identificação das causas e dos efeitos<sup>15</sup> do fenômeno quanto no político, em relação à abordagem mais adequada para o problema. O movimento da UE para securitizar os desequilíbrios do clima, ou seja, atribuir-lhe uma conotação securitária, foi fortalecido pela justificativa que ao se tornar *high politics* a questão adquire um sentido de urgência que se traduz na sua priorização e maior alocação de recursos. No entanto, para acadêmicos como Deudney (1990, 2006), Walt, (1991) e Buzan *et al.* (1998), tal percepção suscita preocupações sobre as implicações que podem ser geradas, pois as ações que resultam dessa lógica, *prima facie*, afastam uma

---

<sup>12</sup> Fonte: Eurobarômetro Especial (EB 69). Alterações Climáticas. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2\\_Climate\\_change/EB69.2\\_synthese\\_analytique\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2_Climate_change/EB69.2_synthese_analytique_pt.pdf). Acesso: 20/04/2012.

<sup>13</sup> A divulgação do conteúdo de e-mails de renomados pesquisadores do IPCC revelou que os dados que não corroboravam o pensamento único do aquecimento global eram omitidos ou escamoteados. O climatologista inglês Phil Jones admitiu a manipulação. Em 2010, o painel da ONU sofreu novo abalo quando veio à tona que uma pesquisa que previa o derretimento de todo o gelo do Himalaia até 2035 não tinha fundamento nenhum.

<sup>14</sup> Em junho de 2011, o percentual dos entrevistados que acreditava no impacto das alterações do clima como o segundo maior problema da atualidade era de 51%. O número de inquiridos que considerava as alterações climáticas como um problema muito grave diminuiu de 75%, em 2008, para 68%.

<sup>15</sup> Richard Lindzen, físico respeitado do Massachusetts Institute of Technology, EUA, embora não descarte a elevação da temperatura da Terra nem a ação antropogênica, defende que o planeta vai se reequilibrar sem ser necessário reduzir as emissões de gases do efeito estufa. Lindzen é um dos 16 autores de um artigo, publicado pelo *Wall Street Journal* no início de 2012, no qual pesquisadores de diferentes disciplinas reclamam o direito à discordância, mencionando o caso do norueguês Ivar Giaever, vencedor do Prêmio Nobel de 1973, que se desligou em 2011 da Sociedade Americana de Física em protesto contra o engajamento da entidade na causa ambientalista. Fonte: Vejaonline. <http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/e-bom-duvidar-do-aquecimento-global-e-ruim-apostar-contra#>. Acesso: 18/06/2012.

política baseada na cooperação e em medidas de longo prazo, mais cabíveis para tratar os problemas ambientais.

No âmbito de Relações Internacionais, as diversas implicações das mudanças climáticas como uma ameaça global são problematizadas e interpretadas de diferentes maneiras, dependendo da perspectiva teórica e da vertente de análise que se adota. Em termos conceituais, o debate envolve os impactos que a construção de uma ameaça global exerce sobre a concepção moderna de segurança. Na discussão normativa, a problematização é direcionada para a verificação da pertinência do tema aos preceitos da securitização. Por fim, ao debate empírico cabe, a partir de uma avaliação objetiva, posicionar-se em relação às racionalidades de segurança (geopolítica/militar ou humana), de modo a contribuir para o esforço de mitigação e/ou prevenção do problema. Contudo, antes do enquadramento em uma abordagem, é necessário lidar com o fato social em si, que é a compreensão da comunidade política internacional sobre o nexos de segurança e clima.

Considerando tais aspectos, bem como o debate acadêmico sobre a ampliação (inclusão de novas ameaças) e aprofundamento (adoção de novos objetos referentes) do conceito de segurança que permeia o campo de RI, a presente dissertação tem como objeto de estudo o reconhecimento pela União Europeia das alterações climáticas como uma ameaça existencial. O objetivo foi analisar esse processo que a Escola de Copenhague define como securitização, em cotejo com o contexto histórico-político e a teoria de Relações Internacionais, a fim de inferir os potenciais e limites de atribuir uma dimensão securitária a uma questão ambiental. Tendo como ponto de partida o argumento mais frequente dos estudos de segurança climática que prevê uma intensificação futura dos conflitos motivados pelas alterações climáticas e pela degradação ambiental, foi estabelecido um paralelo entre essa vertente tradicional de segurança e a vertente ampliada para, em seguida, através da análise do caso europeu, questionar se uma política de segurança de ações extraordinárias revela-se, de fato, mais eficaz do que as medidas ordinárias da política convencional.

O processo europeu foi mapeado, *process-tracing* (BALZACQ, 2011, p.35), através de seus discursos e da documentação pertinentes, inclusive da produção midiática buscando-se identificar as razões e condições que levaram o consórcio estatal europeu a securitizar as mudanças climáticas, os eixos norteadores de sua argumentação e as implicações desse processo. Embora não desconsidere que as alterações climáticas carreguem consigo perigos iminentes de caráter objetivo, o fio condutor deste exercício acadêmico é que elas foram

percebidas socialmente e subjetivamente como ameaça através da retórica da UE, aceita pelos veículos de comunicação e pela população. Por tal razão, a Escola de Copenhague, que tem como base a construção discursiva das questões de segurança baseada no alargamento de seu conceito e na incorporação de elementos da epistemologia construtivista, emprestou ao estudo as ferramentas analíticas para abordar a securitização climática<sup>16</sup> europeia e suas implicações. Por securitização entende-se o processo político e social de identificação de um objeto como ameaça, através do qual o assunto passa a constar na agenda de segurança (WEAVER, 1995; BUZAN *et al.* 1998). A perspectiva geopolítica também é utilizada para compreender o discurso europeu, quando se refere às consequências que o fenômeno pode acarretar à segurança internacional devido à disputa por recursos naturais e território, ou ainda em função da vinculação do aquecimento global com a questão energética.

A securitização das alterações climáticas pela UE representa um caso bastante emblemático, cujos resultados afetam o desenrolar das discussões, tanto a nível conceitual quanto operacional, sobre a redefinição do papel da segurança, sobretudo na dimensão ambiental. A face empírica e factual do caso europeu oferece concretude à securitização de uma questão ambiental e justifica sua escolha. Ainda que o tema tenha recebido considerável atenção pública e acadêmica, ainda há lacunas sobre os mecanismos que engrenaram esse processo complexo, baseado na convergência de agendas parcialmente incompatíveis. Como o cenário internacional ainda vacila em prover respostas eficazes para a questão climática, compreender os aspectos, a lógica e os parâmetros que balizaram a argumentação da UE permitem investigar as possibilidades e limites da teoria de securitização e se presta a subsidiar novos entendimentos de segurança e uma reflexão mais circunstanciada sobre a melhor racionalidade para abordar e enfrentar o problema climático. Os referidos fatores fazem com que o objeto de estudo seja bastante instigante academicamente e capaz de enriquecer debate sobre as relações entre meio ambiente, segurança e as políticas mais adequadas.

O estudo empírico de um processo de securitização envolve a escolha das unidades, do método e das fontes. As unidades definidas são a União Europeia, subsidiada pelas informações da comunidade científica, e o padrão de vida de seus cidadãos. Uma vez que se parte da premissa de que a questão climática foi construída socialmente como ameaça através

---

<sup>16</sup> As expressões *securitização climática* e *segurança climática* são utilizadas de forma intercambiante, já que ambas se referem ao discurso que se forma a partir da construção da compreensão social dos impactos de segurança do fenômeno.

da retórica do agente condutor do movimento securitizador, o método empregado recaiu na análise do discurso, na forma em que se apresenta ao interlocutor, e das decisões no nível da comunidade europeia, afastando-se, sem descartar, o nível do Sistema e do Indivíduo. As fontes selecionadas são relatórios, atas de reuniões, planos de ação, declarações e opiniões de parlamentares e de cidadãos europeus registrados em notícias, artigos e enquetes<sup>17</sup>, dados qualitativos e relatórios das sessões plenárias do Parlamento Europeu, face legislativa da UE. Essa documentação fornece um panorama que equilibra perspectivas de caráter técnico com as de caráter político, que provou ter grande potencial de reverberação.

O início do corte temporal são os anos 1980, ocasião em que o meio ambiente ganhou destaque nos debates teóricos de RI, findando no último ano da primeira década do século XXI, quando foi publicado o relatório da Comissão das Comunidades Europeias: *Ambiente 2010: O Nosso Futuro, a Nossa Escolha*. O foco mais intenso recai no ano de 2007, apontado como o ponto de inflexão no debate sobre a relação entre os desequilíbrios climáticos e a segurança internacional (BRAUCH, 2008, TROMBETTA, 2008). As referências bibliográficas incluem a literatura acadêmica *mainstream* dos estudos de segurança relacionada ao meio ambiente, tanto da vertente tradicional, quanto da perspectiva ampliada, exercícios acadêmicos e artigos publicados em revistas especializadas e veiculados em meio eletrônico. Também se recorre à informação difundida por instituições científicas, políticas e governamentais, por centros de estudo, por grupos de trabalho e de interesse e pela imprensa mundial. A utilização dessas fontes e redes de difusão de posições e ideias revela-se fundamental para a investigação.

O estudo em pauta é desenvolvido ao longo de três capítulos, excluindo a introdução e as considerações finais. Inicia-se com a controvérsia em torno do conceito de segurança e as pressões nos últimos tempos para que ele possa alcançar temas de *low politics*, como o meio ambiente, além do tradicional político-militar. Assim, “A PERSPECTIVA TRADICIONAL DE SEGURANÇA E O MEIO AMBIENTE” trata da evolução do conceito de segurança e suas transformações em função do contexto e das abordagens empreendidas. Tal quadro teórico e analítico permite compreender como os diferentes legados foram incorporados à construção da segurança climática. Em seguida, delineiam-se, em termos gerais as tentativas de ampliação dos estudos de segurança, ressaltando a resistência da abordagem tradicional, o Realismo, contra esse movimento e suas tentativas de redefinição no Pós-Guerra Fria para

---

<sup>17</sup> A opinião pública europeia é avaliada através de pesquisas de opinião e mídia, aqui consideradas como capazes de transmitir o nível de aceitação da audiência do movimento.

evitar a perda de suas referências geopolíticas. Como um dos pontos de argumentação do discurso europeu refere-se às alterações climáticas induzindo ou acirrando conflitos, o capítulo finaliza apresentando a produção acadêmica dos anos 1990, que atribuiu especial ênfase à relação entre escassez/degradação ambiental e conflito e produziu um intenso debate acadêmico sobre sua validade empírica, relevância analítica, metodologia e implicações normativas.

“A ESCOLA DE COPENHAGUE E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA” apresenta a Escola e sua teoria, essencial para o desenvolvimento deste exercício acadêmico, como parte de um esforço maior para o aprofundamento e ampliação dos estudos de segurança, discutido no capítulo que o precede. Segundo a Escola, um corpo de pesquisa associado principalmente ao trabalho de Barry Buzan e Ole Wæver, não há ameaças objetivas esperando para serem descobertas, ao contrário, as questões são elevadas ao nível securitário através de um ato de fala de sucesso que transforma a maneira de lidar com elas. A primeira seção do capítulo introduz os elementos chave da sua teoria, fundamentada em segurança como uma forma de prática social, destacando a securitização e sua relevância como instrumental analítico. Em um segundo momento, é apresentada a perspectiva multissetorial de Copenhague, expondo os aspectos específicos do setor ambiental, suas regras, atores, discursos e objetos de referência próprios, sua dinâmica e seus mecanismos. Por fim, são apresentadas as principais críticas ao quadro teórico e analítico da Escola e as respostas dos seus autores.

Em “SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO EUROPEIA” as considerações teóricas apresentadas no segundo capítulo são aplicadas ao caso europeu. Primeiramente é traçado um breve histórico dos debates internacionais envolvendo o tema, em seguida é exposta, resumidamente, a estrutura da instituição europeia e os princípios que a conduzem. A partir do contexto internacional à época do caso estudado, são analisados, com base nos aspectos normativos da teoria da securitização, os critérios que permitiram designar a UE como principal ator securitizador das mudanças climáticas. Por fim, os discursos que contribuíram para a mobilização da audiência e as propostas para o enfrentamento da questões climáticas são analisadas e os êxitos e limitações da securitização identificados.

Nas considerações finais, após a revisão das interpretações oferecidas pela teoria de Relações Internacionais e dos resultados do mapeamento do processo, são relacionadas as diferentes posições que definem a discussão teórica sobre a securitização das mudanças

climáticas. Discutem-se, em específico, os desafios apresentados por esse problema à lógica de segurança e a possibilidade dos desequilíbrios do clima serem mais propensos a um modelo mais político, baseado no diálogo aberto. Questiona-se se uma mobilização alcançada pelo senso comum acerca dos riscos representados pelo desequilíbrio climático é mais provável de produzir respostas eficazes do que a securitização. Por fim, ratifica-se que os desdobramentos de tal tipo de pesquisa são preponderantes para avaliar os processos de securitização, de modo geral, bem como para ampliar as possíveis indagações teóricas e linhas de análise.

## **1 A PERSPECTIVA TRADICIONAL DE SEGURANÇA E O MEIO AMBIENTE**

A segurança sempre ocupou posição de destaque nas preocupações e agendas nacionais, regionais e mundiais. Na medida em que as sociedades se transformam, a forma de pensar a questão é afetada fazendo com que o tema seja continuamente discutido e reformulado, desde sua definição às medidas a serem operacionalizadas. Partindo dos debates das últimas décadas no âmbito das Relações Internacionais, este capítulo pretende inicialmente compreender as variações em torno da terminologia de segurança, que findaram por originar diferentes reflexões e conotações para o conceito.

Em seguida, será apresentado um breve panorama da perspectiva tradicional<sup>18</sup> de segurança, Realista, a partir da qual o conceito se desenvolveu e deu origem a diferentes variações. Contextualizando-as histórica e filosoficamente, estabelece-se um paralelo entre as abordagens restrita e abrangente. Sistematizado a partir de dois elementos ontológicos, Estado e conflito, o Realismo tornou-se dominante no meio acadêmico após a Segunda Guerra Mundial e desempenhou papel fundamental na formulação das políticas de então. Embora tenha adquirido nuances ao longo do tempo, originando variações com diferenças significativas, persiste no seu arcabouço teórico um conjunto comum de entendimentos que será brevemente exposto. Serão ressaltadas, em especial, as transformações sofridas pelo paradigma no pós-Guerra Fria, quando as tensões que passaram a operar no sentido de ampliar o raio de abrangência da segurança para além do aspecto militar favoreceram o debate sobre a inclusão das mudanças climáticas na dimensão securitária e a realização de uma série de projetos de investigação acerca da relação entre recursos naturais e conflitos. A análise dos resultados alcançados irá auxiliar na compreensão crítica da relação entre as duas agendas e do contexto que a envolve.

---

<sup>18</sup> Em contraposição ao conceito ampliado de segurança, considerado moderno.

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE SEGURANÇA

A segurança, complexa tanto em seu significado quanto em sua operacionalidade, sempre ocupou um papel preponderante na disciplina de Relações Internacionais, não apenas devido às repercussões que possui sobre a política externa e de defesa, mas, principalmente, por representar um atributo basilar do Estado, essencial na legitimação teórico-filosófica de sua existência (XAVIER, 2006). O conceito atual de segurança fundamenta-se na lógica do Leviatã e do Contrato Social, embora suas raízes históricas e culturais sejam bem mais antigas do que o pensamento de Hobbes e Rousseau e do que a ideia de nação, soberana e independente, criada pela Paz de Vestifália (1648). O Estado, expressão do anseio da coletividade humana por proteção, seria o resultado do acordo através do qual os cidadãos abrem mão de seus direitos individuais e aceitam o monopólio estatal da força coercitiva em troca de segurança (HOBBS (1660), 2011). A lógica tradicional orienta-se, assim, para a defesa nacional, definida em termos territoriais, contra ameaças externas, o que implica necessariamente uma situação de emergência e medidas imediatas e excepcionais vinculadas à *raison d'état*.

Essas premissas sempre entremearam os estudos de Relações Internacionais, contudo cada vez mais vêm sendo desafiadas pelas transformações ocorridas no cenário mundial nos últimos decênios do século passado. Particularmente o fim da Guerra Fria nos anos 1980 e o rápido processo de globalização, na década seguinte, colocaram em xeque o entendimento tradicional de segurança associado à soberania geograficamente definida. As fronteiras nacionais, que em um passado não muito distante eram referência para a proteção do Estado, revelaram ser uma rede porosa e frágil. Terrorismo, migrações, crises econômicas, aquecimento global, dentre outras questões, expõem a vulnerabilidade das infraestruturas de defesa e dos limites políticos. A acepção estática da divisão política contradiz fundamentalmente a essência da sociedade atual, caracterizada pela mudança, interação e aceleração (DALBY, 1992, p. 98), exigindo uma reformulação das abordagens convencionais para que se conformem à nova realidade.

Conquanto os atentados de 11 de setembro de 2001 tenham renovado o viés clássico de segurança, os problemas típicos da contemporaneidade, como por exemplo os desequilíbrios ambientais, continuaram a pressionar o âmbito securitário para ampliar seu raio de abrangência, a fim de alcançá-los. Para alguns estudiosos (BUZAN *et al.*, 1998; PARIS, 2001; SARFATI, 2005), ao influir nas condições da qualidade de vida do indivíduo e oferecer

riscos ao convívio social, intra e interestatal, tais questões passam a demandar a reconsideração do que representa, de fato, uma ameaça. Para os que se opõem a tal lógica, o termo *segurança* evoca um conjunto de práticas de confronto, associadas ao Estado, que deve ser mantido afastado de questões não militares, a fim de evitar um jogo de soma zero, cuja lógica compromete os esforços de cooperação exigidos por certos temas (DEUDNEY 1990, p. 466-468). Esses diferentes posicionamentos têm permeado os debates acadêmicos em Relações Internacionais, fragmentando-o em duas vertentes com dimensões técnicas e políticas distintas: a tradicional com domínios restritos de aplicabilidade e associada a um apelo de emergência, que demanda medidas excepcionais, e à força militar, único meio de proteger os interesses comuns (WEAVER, 1995, p. 48); e a moderna ou ampliada que expande o conceito de segurança para incluir agendas e ameaças não estritamente atreladas ao poder militar e aos atores estatais e atribui ao Estado ações de prevenção e gestão de riscos, baseadas na cooperação<sup>19</sup>.

As lógicas dessas duas percepções não podem ser vistas como inteiramente contraditórias já que o discurso moderno complementa o tradicional, em termos teóricos e práticos, ou seja, ele amplia sem excluir parte das premissas consolidadas. Até meados do século XX, as atenções na área de segurança se voltavam para o aspecto estratégico-militar, centradas numa política primordialmente defensiva de conotação nacional, *high politics*, (BALDWIN, 1995; BOOTH, 1991; HAFTENDORN, 1991). Na perspectiva ampliada tais preocupações não são desconsideradas, apenas deixam de ser únicas, cedendo espaço para temas antes considerados menos relevantes na agenda internacional, *low politics*, como, por exemplo, questões econômicas e ecológicas. Por outro lado, mesmo que o referente de segurança, sob o ângulo moderno, deixe de ser exclusivamente o Estado, ambas as bases de investigação continuam a se sustentar nesse ator, como elemento básico de análise, e na sua proteção (VILLA, 1999, p.128).

Apesar desses novos *insights*, que afetaram tanto o nível de atividade quanto o conteúdo de pesquisas, as inconsistências conceituais de segurança não foram dissipadas, sobretudo aquelas que envolvem a sua definição. Para Page (2000, p.2), a questão envolve uma interminável e insolucionável discussão em torno do seu significado e utilização. Buzan

---

<sup>19</sup> Paris (2001, pp. 10-11) sugere a expressão *segurança humana* para a óptica ampliada e aprofundada em oposição à perspectiva centrada na proteção do Estado contra ameaças externas. “Ampliada” no sentido de considerar também ameaças não militares, tais como a escassez e a degradação ambiental, a propagação da doença, os movimentos de refugiados em massa, etc.. “Aprofundado” refere-se à inclusão da segurança dos indivíduos e grupos, em vez de se concentrar estritamente em ameaças externas aos Estados.

(1991) alerta que esse é um conceito essencialmente contestado, cujo sentido maleável é objeto de muitas reivindicações concorrentes e tentativas de explicação. Dalby (1992, p. 95) considera o termo difícil de ser claramente definido devido, em parte, à flexibilidade semântica que carrega em si. Segundo o autor, talvez por conta da inerente ambiguidade, o vocábulo tem sido usado com frequência por acadêmicos, políticos, analistas, intelectuais e políticos, segundo o interesse de cada um.

Precisamente porque segurança é um termo contestado, seu significado é estendido para abranger agendas políticas concorrentes. Este é o caso tanto nas discussões políticas quanto em abordagens mais acadêmicas. A segurança é um termo do discurso da Guerra que ambientalistas e outros reformulam para adequar às agendas políticas. Segurança deve ser constantemente interrogada para revelar exatamente a quem ou a que ordem política está sendo assegurada (*Idem*, p. 124).<sup>20</sup>

McSweeney (1999, pp. 13-14) concorda que o termo é vago e, como paz, honra e justiça, denota uma qualidade de relacionamento que resiste às tentativas de capturar e delimitar o seu significado. O autor distingue duas formas de utilização que evocam diferentes imagens. Na primeira, segurança é usada como substantivo sugerindo a imagem de um objeto concreto, (um alarme, uma arma etc.), que protege contra uma ocupação ou ataque (segurança objetiva). Quando esses meios se efetivam, o resultado é uma sensação de se estar seguro em relação a ações indeterminadas de outros, segurança subjetiva, que é sua forma adjetiva e se refere a algo que assegura ou provê liberdade para agir, em oposição a se estar livre ou seguro de uma ameaça. Wolfers (1952, p. 485) define segurança no sentido objetivo como “uma baixa possibilidade de danos para valores adquiridos” e no sentido subjetivo como a “ausência de medo que tais valores possam ser atacados”. A acepção objetiva vincula o termo à ideia de um valor negativo, à ausência de ameaça ou guerra<sup>21</sup> (WOLFERS, 1952; BROCK 2004), ou de uma proteção que evita alguma coisa de acontecer. A subjetiva sugere um sentido mais positivo que não se reporta somente à inexistência de perigos, mas à capacidade ou liberdade

---

<sup>20</sup> Os textos não disponíveis em língua portuguesa foram traduzidos livremente pela autora.

<sup>21</sup> Para Brock (2004), segurança é ausência de Guerra, entretanto sem necessariamente estar equacionada com a paz.

de tornar algo possível<sup>22</sup> como, por exemplo, uma ação política de cooperação para prevenir e gerir riscos na ambiência internacional.

A distância que separa significante e significado (conteúdo semântico do signo linguístico) também tem conduzido a um impasse que se intensifica na medida em que se utiliza o conceito de segurança para explicar uma diversidade cada vez mais ampla de fenômenos e orientar políticas em áreas extremamente sensíveis (VELLOZO, 2006, p.17). Apesar disso, existe uma percepção comum na literatura pertinente que associa “segurança a uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa” (CEPIK, 2001, p. 2). Trata-se, portanto, da sobrevivência do sujeito, alvo de proteção, que está objetiva ou subjetivamente sob ameaça, o que pressupõe um cenário instável e um estado de urgência. De acordo com Baldwin (1995, 1997), o conceito de segurança pode ser mais bem compreendido a partir dos quatro critérios nos quais ele se concretiza: o objeto de referência ou o sujeito a ser assegurado; os valores a serem salvaguardados; o que deve ser considerado uma ameaça e, por fim, os meios pelos quais a segurança pode ser garantida. Todos esses aspectos se interligam, influenciando um sobre o outro, assim, o objeto de referência é parâmetro para os valores considerados, que por sua vez se relacionam com as ameaças, a partir das quais se definem os meios que serão utilizados para para proteger o objeto de referência.

A percepção dos referentes, valores, ameaças e meios varia entre as diversas abordagens teóricas, definindo e caracterizando cada uma, entretanto qualquer que seja a interpretação adotada é irrefutável que segurança não pode ser alcançada ou garantida de forma absoluta e constante devido a seu caráter dinâmico. A condição de se estar protegido é extremamente vaga, varia conforme as circunstâncias, e não necessariamente está relacionada com a realidade de se estar efetivamente seguro. Segundo Vellozo (2006, p. 20), muitas vezes “cria-se um ambiente de segurança que não tem qualquer correspondência com fatos objetivos da realidade, mas os efeitos de se acreditar que se está seguro são suficientes para a obtenção da sensação de estabilidade e proteção”. A relatividade é, por conseguinte, uma característica intrínseca que imputa à segurança alto grau de subjetividade e representa tanto um requisito básico para sua compreensão quanto uma dificuldade para sua operacionalização.

---

<sup>22</sup> Booth (1991) reinterpreta *segurança* em termos de emancipação, ou seja, de independência política e capacidade econômica de tornar essa liberdade significativa.

A insistência em prover uma definição absoluta e atemporal, aplicável a qualquer cenário, potencializa a controvérsia em torno do seu significado e dificulta sua conceituação. Segundo Krause & Willians (1997, p. 37), a defesa de um modelo universal seria em parte uma estratégia das teorias tradicionais, que operam segundo a lógica realista positivista voltada para o estabelecimento de leis gerais e atemporais, para descredenciar as novas abordagens e ratificar sua “autoridade disciplinar”. Assim, “ameaças são o que as atuais escolas dos estudos de segurança afirmam que elas são, todo o resto (independentemente do quão relevante possam ser para a sobrevivência humana) são meramente problemas” (*Idem*, p.35). Este posicionamento seria um “artefato histórico” que obstaculariza construções mais consistentes sobre o significado de segurança.

Para Wendt (1992, p. 399-400), o sentido específico e fugaz que segurança adquire dentro de determinado contexto social, na maior parte das vezes, não permite que ele seja transposto para outro, ainda que sob as mesmas condições:

Os processos de formação da identidade sob a anarquia estão preocupados em primeiro lugar e acima de tudo com a preservação ou "segurança" do *self*. Conceitos de segurança, portanto, diferem na medida em que e da maneira em que o *self* é identificado cognitivamente pelo outro, e, quero sugerir, é sobre essa variação cognitiva que o significado da anarquia e da distribuição do poder depende.

De fato, os estudos em Relações Internacionais, mais que qualquer outro campo de pesquisa, refletem o cenário e a época nos quais seus autores estão inseridos, logo segurança precisa ser pensada como uma representação social da realidade que progride linearmente ao longo do tempo. As práticas históricas e as influências contextuais são fundamentais para uma (re)formulação coerente, qualquer que seja o objeto de referência: Indivíduo, Estado ou Sistema. A consideração de tais aspectos ameniza as tensões de conteúdo e auxilia na seleção do significado e uso, dentre a multiplicidade existente, mais consistentes para compor uma definição compatível com o momento experienciado. Repensar a área securitária exige desatrelar a ideologia contemporânea de velhos padrões de pensamento e prática associados a períodos já superados. Manter o vínculo limita desnecessariamente as possibilidades mais inovadoras.

## 1.2 O CONCEITO TRADICIONAL DE SEGURANÇA

Os fenômenos bélicos do século passado influenciaram significativamente no desenvolvimento do conceito tradicional de segurança centrado nos pilares da teoria realista<sup>23</sup> (SARFATI, 2005). Essa perspectiva marcou grande parte do século passado, em especial o período da Guerra Fria, quando a tensão entre os blocos capitalista e socialista dominava a agenda de segurança em todos os níveis. Por um longo período as relações Leste-Oeste ocuparam o topo da agenda internacional, cuja ênfase se voltava para os estudos estratégicos, que tinham o Estado como objeto de referência central de segurança e as armas de destruição em massa como instrumentos de política (BALDWIN, 1995, p. 123). Em algumas ocasiões, como na *Détente* ou Distensão durante os anos 1970, marcada pela assinatura dos primeiros acordos sobre a corrida armamentista entre estadunidenses e soviéticos, o interesse em assuntos estratégicos foi parcialmente esmaecido e compensado pelo crescimento dos discursos de paz (*Friedensdiskurs*), posteriormente convertidos em discursos de segurança (*Sicherheitsdiskurs*) (KRELL *apud* BROCK, 2004, p. 4).

Também na década acima citada, as sucessivas crises do petróleo e a degradação ambiental alertavam para o fato de que as ameaças à estabilidade internacional também poderiam ser originadas de fontes não militares, motivando o repensar de vários aspectos dessa área. Contudo, a invasão soviética no Afeganistão (1979) e o conseqüente colapso da política de apaziguamento entre Moscou e Washington nos anos 1980 revigoraram os estudos centrados na segurança nacional, fortalecendo-os diante das teorias liberais. No entendimento de Walt (1991, p. 220), houve um renascimento dos estudos de segurança que se tornaram mais próximos das questões do “mundo real”, pois passaram a ser conduzidos pela História em comunhão com a Psicologia e a Teoria da Organização. Ao adquirir um caráter multidisciplinar, o cálculo racional foi subsidiado, fornecendo suporte a temas como a teoria da dissuasão e a política de armas nucleares e convencionais. Segundo o autor (1998, p.31), o Realismo dominou esse período porque fornecia explicações “simples, mas poderosas” para os fenômenos internacionais e uma lógica compatível com a rivalidade do cenário bipolar.

O paradigma realista tem sua concepção de segurança fundamentada na repetição da tradição hobbesiana no âmbito internacional, onde os Leviatãs (os Estados), vivendo num

---

<sup>23</sup> Considera-se aqui como tradicional o Realismo, o Neo-Realismo e o conjunto de subcategorias a eles ligadas.

estado de natureza pré-contratual, buscam o acúmulo de poder para assegurar sua autopreservação. É uma realidade permanente que orienta as relações internacionais e cujas consequências seriam: a desconfiança permanente entre todos, a sobrevivência como objetivo primordial dos Estados e a segurança como um jogo de soma zero, no qual o fortalecimento de uma unidade implica inevitavelmente o enfraquecimento das outras, acarretando uma escalada compensatória de forças: o “dilema de segurança”, condição constante do sistema internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 26-27). Assim sendo, o Realismo centra-se no Estado, único ator relevante no ambiente internacional, que tem como objetivo maior a defesa de sua integridade territorial e a soberania.

Para os realistas clássicos, o ator estatal é humanizado, possuindo um desejo imane de dominar uns os outros, o que conduz inevitavelmente a guerras. Como a paz é inalcançável, os Estados ficam limitados tão somente a tentar preservar uma precária estabilidade e a independência de cada um. Neo-realistas como Waltz afastam-se dos aspectos antropológicos para se centrar no sistema, ambiente onde “unidades semelhantes duplicam as atividades umas das outras” (WALTZ, 2002, p.137) e interagem segundo padrões de conduta determinados pelos elementos estruturais, como leis internacionais, instituições, alianças, associações, etc. Caso os atores individuais fizessem parte de outras estruturas, ou fossem considerados isoladamente<sup>24</sup>, as características comportamentais e as interações seriam diferentes. Essa concepção ao mesmo tempo em que se opõe à idéia do simples domínio da “lei da força” ou da suposta ausência de qualquer tipo de ordenamento internacional, permite formular um quadro das relações internacionais a partir de um padrão de ações pré-determinado.

O conceito de Sistema traz em seu bojo a idéia de uma hierarquização entre os Estados de acordo com suas capacidades políticas, militares e econômicas. No entanto, a ausência de uma autoridade central na estrutura que regule a conduta de seus componentes configura uma das unidades ontológicas realistas e principal fonte de constrangimento das unidades: a anarquia sistêmica. Em um cenário de cada um por si (*self-help system*), o Estado se empenha prioritariamente em garantir a sua sobrevivência<sup>25</sup>, calculando racionalmente os custos e benefícios de suas ações e, sempre que necessário, fazendo uso da força. “Na

---

<sup>24</sup> Os impactos dos padrões de conduta, ou interações, do agregado são mais amplos e diferenciados, face aos das partes individuais.

<sup>25</sup> Os realistas ofensivos discordam desta interpretação, como será exposto em seguida.

anarquia, a segurança é o fim maior” (*Idem*, p. 175). Não existe confiança entre seus integrantes, o que inibe a cooperação mesmo quando há interesses compartilhados, essa apenas ocorre quando há o objetivo de assegurar ou maximizar a segurança dos pactuantes. As instituições e organizações afetam apenas marginalmente o Sistema, não sendo capazes de diminuir a desconfiança (MORGENTHAU, 2003). Os arranjos jurídicos refletem os interesses instáveis das potências e são intencionalmente transitórios, já que limitam a liberdade dos Estados para agir em função de seus interesses próprios e fortalecem aliados que podem futuramente se tornar adversários.

A relação entre os Estados é um dos aspectos do paradigma realista reificado<sup>26</sup>. No ambiente anárquico, as unidades monolíticas que o integram se mantêm separadas umas das outras e imunes a qualquer tipo de influência. Krasner (1983, p.356) as compara a bolas de bilhar, independentes e indecomponíveis, que se entrecrocaram em um espaço definido. Waltz (2002, p. 91) descarta a motivação de líderes e as características particulares de cada Estado como variáveis intervenientes, apenas a presunção mínima de que eles buscam sobreviver sob qualquer circunstância afeta as unidades e o Sistema. Também a entre a política externa e a interna existe tal impermeabilidade reificada. Na esfera interna não existe o dilema de segurança, característico da anarquia, porque há uma autoridade que impõe a ordem e a protege, mas que não tem poder para influenciar a política externa, nem interferir no comportamento estatal<sup>27</sup>. O mesmo isolamento ocorre com os diversos campos das atividades humanas, que, por serem autônomos, com dinâmicas próprias, não dialogam entre si.

Segundo Dabelko e Dabelko (1995, p.3), a definição de segurança sob essa perspectiva equaciona-se essencialmente com a defesa dos valores estatais por meios militares. Os Estados “são atores auto-interessados, guiados pelo interesse mínimo de se resguardarem e pelo interesse máximo de aumentarem seu poder no sistema internacional” (WALTZ *apud* TANNO, 2003, p. 48). Uma vez garantida a proteção contra as ameaças externas e, portanto, a continuidade de sua existência, as unidades buscam ampliar suas vantagens, em um contexto onde todos fazem o mesmo. A pontencialização de ganhos tanto absolutos quanto relativos se dá através da aquisição de capacidades que representam todas as dimensões que possibilitam a segurança estatal, sendo elas um meio de defesa e coação. A

<sup>26</sup> Reificação como tendência do metaparadigma racionalista a conceber suas unidades ontológicas, como o Estado e o Sistema Internacional entre outros, como objetos independentes, com uma dinâmica própria e indo além da influência de agentes humanos.

<sup>27</sup> Os realistas clássicos acreditam que a política interna pode ter influência sobre a formulação da política externa.

busca de um ator por mais capacidades provoca insegurança nos demais que interpretam as suas próprias ações como defensivas e as dos outros como ofensivas e ameaçadoras.

Para Waltz (2002) e Morgenthau (2003), uma distribuição equivalente de capacidades entre as unidades atenua a tensão sistêmica ao reduzir a percepção de ameaça que cada uma tem em relação à outra. O equilíbrio de poder se assenta no entendimento de que os Estados mais fracos preferem o equilíbrio ao confronto com os rivais mais poderosos, assim, se unem em alianças<sup>28</sup> para garantir sua posição no Sistema. O aumento do poder derivado da coalizão desencoraja o ataque do rival, na medida em que ele passa a perceber sua superabilidade e a possibilidade de fracasso, logo é uma estratégia de dissuasão, ao invés de defensiva<sup>29</sup>. Mesmo que um Estado forte venha a desrespeitar a soberania de seus vizinhos localmente, absorvendo seus territórios, esse "mecanismo autorregulatório" (MORGENTHAU, 1993, p. 26) impede que isso seja feito em escala mundial. A função da balança de poder não é garantir a paz, mas manter o Sistema de Estados, dessa forma é possível haver a deflagração de conflitos, contudo, no melhor dos casos, serão controlados pela teoria dos jogos, estabelecido segundo uma racionalidade estratégica<sup>30</sup>.

A teoria dos jogos também introduz a ideia oposta de que os atores mais fracos podem decidir se aliar ao ator hegemônico para não pagarem os custos envolvidos na dissuasão, renunciando às alianças, que equilibram o Sistema. Seria a atitude dos chamados "caronas" que, por exemplo, durante a Guerra Fria, utilizaram a disputa ideológica para valorizar seu alinhamento e, assim, conseguir vantagens. Nessa opção existe a probabilidade de ocorrência de dois riscos que variam de acordo com a configuração sistêmica: o abandono e a exclusão, por parte de um dos aliados ou o encurralamento, *entrapment*, ou seja envolver-se em conflitos iniciados por outro. Qualquer que seja o caso, a lógica que predomina é que as alianças não são formadas de forma neutra e imparcial, os Estados se unem entre si para

---

<sup>28</sup> Embora as alianças contribuam para o estabelecimento de um equilíbrio de poder, neutralizando os distúrbios causados pela emergência de um adversário poderoso, não significam necessariamente poder, já que não são estáveis.

<sup>29</sup> Na estratégia defensiva o ataque de um agressor é desencorajado porque o ator ameaçado é capaz de oferecer uma forte resistência efetiva em sua defesa.

<sup>30</sup> Mesmo Habermas (2002, 2003) reconhece implicitamente o papel de destaque da racionalidade estratégica, como fica claro em seu eurocentrismo ao defender a necessidade da Europa se unir para alcançar um papel de liderança do mundo Ocidental.

buscar segurança e defender seus interesses<sup>31</sup>. A sobrevivência estatal precisa ser assegurada tanto externa quanto internamente e todos os meios à disposição são usados para tal fim.

Segundo os critérios de Baldwin (1995, 1997), como pode ser visto no Quadro 1, a análise conceitual realista tem como objeto de referência a segurança nacional, materializada no Estado. Os indivíduos não são contemplados como objeto de segurança, pois, por extensão, a defesa dos objetivos nacionais acabaria por alcançá-los<sup>32</sup>; os valores a serem protegidos são independência, soberania e integridade territorial estatal; as ameaças são externas de natureza militar, ou provindas de conflitos internos que põem em risco os valores estatais e, finalmente, o meio através do qual se assegura a segurança é a dissuasão militar ou aumento de capacidades. O Estado avoca para si o monopólio legítimo da força nas esferas interna e externa. Internamente, a ordem é mantida através do controle sobre qualquer um que ameace sua posição no sistema; no plano externo o fortalecimento bélico é elemento essencial e transformado em capacidade militar.

**Quadro 1** – Realismo, segundo os critérios de Baldwin.

<b>1. Objeto de referência</b>	Para quem é a segurança?	Estado.
<b>2. Valores a serem protegidos.</b>	Que valores devem ser protegidos?	Integridade territorial, soberania nacional e independência frente aos outros Estados.
<b>3. Ameaças consideradas.</b>	Quais são as ameaças?	Externas (concretas ou potenciais) à sobrevivência do Estado. Conflitos internos que colocam em risco real os valores a serem protegidos.
<b>4. Meios para garantir a segurança.</b>	Através de que meios a segurança pode ser garantida?	Força militar, intimidação, projeção externa de poder pelo aumento de capacidades.

Fonte: Baldwin (1995, 1997).

<sup>31</sup> Segundo Satto (2005, p 125), “[...] ‘interesse nacional’ em matéria de segurança não é um conceito que possa ser tomado como um pressuposto único, [...] desse entendimento que derivam as percepções dos governos sobre oportunidades e ameaças que afetam o bem estar interno e a posição externa das nações”.

<sup>32</sup> Para Cepik (2001, p. 9), a tensão entre a segurança nacional e a individual, na qual o Estado é visto por seus cidadãos simultaneamente como proteção e ameaça a sua existência, permeia invariavelmente a segurança nacional.

Cox (1981) classifica o Realismo como uma teoria prescritiva ou “*solving problem theory*”, segundo a qual o mundo é compreendido como ele realmente se apresenta, regido por relações sociais e de poder. Tais aspectos permitem que os estudiosos prescrevam uma série de medidas para que os atores possam gerir satisfatoriamente as ameaças à estabilidade do Estado, assegurando assim os poderes preestabelecidos e o bom funcionamento das instituições. A epistemologia realista é positivista derivada da tradição das ciências naturais, ou seja, pela observação dos fatos e pelo experimento, fontes únicas do saber, o teórico se coloca como um observador externo que busca a acumulação de conhecimento para elaborar leis universais e atemporais que subsidiem a solução de problemas. Uma vez que as mudanças ocorrem de modo cíclico, os realistas reduzem o número de variáveis e limitam o cenário de ação temporal e espacialmente a fim de validar sua lógica e as leis. Assim, a visão realista do mundo e do conhecimento é construída a partir do contexto vestifaliano de violência e conflito, resultado de divergências religiosas, e dos tratados que derivaram de 1648<sup>33</sup>. O positivismo seria, então, uma forma de combater qualquer nova condução para a guerra motivada por propostas imateriais, fossem elas crenças ou convicções individuais. A ontologia materialista, para os tradicionais, liberta a sociedade e a política das percepções e atos de representação de atores políticos ou sociais (XAVIER, 2006, p.7), pois as ameaças são definidas tão somente em termos de ação ou capacidade de ação material.

A crítica contundente que se faz ao Realismo de selecionar apenas os fatos que respondam às condições de experimentação predeterminadas para, em seguida, induzir leis gerais é que além de ser artificioso, ignora totalmente a complexa dinâmica da história. A incoerência de sua lógica reside no fato que ela não se desenvolve a partir de uma ação ou evento material, mas de uma especulação sobre a formação dos Estados, alicerçado no pensamento de Hobbes e Rousseau. Ainda que o estado de natureza entre os homens tivesse de fato existido, transportá-lo junto com a lógica do Contrato Social para o ambiente internacional faria toda lógica racional vacilar. Se a desconfiança neste cenário é intransponível, conforme apregoam os realistas, então não existe a possibilidade de uma contratação. Por outro lado, alegar que o estado de natureza que impera entre indivíduos é diferente daquele existente entre as entidades estatais seria invalidar a assunção do ator estatal racional e/ou personificado.

---

<sup>33</sup> Conjunto de tratados regulamentou as disputas religiosas e territoriais na Europa nos quais foram acordadas a separação entre os poderes religiosos e os políticos e a não intervenção, pedra angular da soberania estatal e, segundo o Realismo, o único princípio que emerge na anarquia internacional.

### 1.2.1 A (não) reconceitualização da segurança

O conceito tradicional de segurança começou a ser rediscutido ainda durante a Guerra Fria, quando emergiram propostas para a ampliação de seu raio de abrangência. Entretanto, apenas posteriormente as críticas tornaram-se mais consistentes, motivadas pelas novas dinâmicas e fenômenos do sistema internacional que proporcionaram a oportunidade de fortalecer temas relacionados a *low politics* e a proteção do indivíduo como tal. Se já no início dos anos 1980 as pressões para reformular esse paradigma eram significantes, elas foram intensificadas ao longo da década seguinte com a expansão da globalização. A perspectiva tradicional perdeu suas referências geopolíticas e o foco acadêmico foi redirecionado, recuando na preocupação estratégico-militar. Questões como conflitos étnicos, crises econômicas e ecológicas, entre outras, que permaneciam relegadas a um segundo plano, paulatinamente se sedimentaram na consciência coletiva, atraindo a atenção de atores governamentais e não governamentais.

Para alguns estudiosos (DEUDNEY 1990; BROCK 1992; LEVY 1995; DALBY, 2008; WALT, 1991, 1998) o Realismo estaria condenado à obsolescência acadêmica por não ter previsto as grandes modificações ocorridas no Sistema Internacional. Diferentes abordagens começaram a se sedimentar no âmbito das Relações Internacionais nutridas pela fragilidade da vertente clássica, desafiando os realistas a renovar seus eixos norteadores. Expandir o conceito de segurança para incluir novas ameaças era uma resposta óbvia à nova ordem internacional (MYERS *apud* DALBY, 1998, p. 181). Barry Posen foi um dos estudiosos que abriu espaço para a investigação de novos temas, desenvolvendo uma linha de análise na qual o dilema de segurança foi aplicado a grupos rivais em Estados multiétnicos em desintegração que, através da força e sob um padrão de anarquia, buscavam melhorar sua posição relativa (WALT, 1998, p. 35). Contudo, um número considerável de teóricos continuou resistindo a uma reformulação que ampliasse a área de abrangência da segurança, sob a justificativa de manter a coerência do paradigma. Segundo eles, fenômenos não militares, como a pobreza e a degradação do meio ambiente podem colocar em risco os indivíduos e o Estado, mas por uma questão epistemológica não devem integrar o âmbito da segurança, porque são “problemas” a serem resolvidos e não propriamente ameaças que necessitam da mobilização de todas as potencialidades da sociedade para enfrentá-los.

Walt (1991) acrescentou ao conceito *segurança* a noção de aparato de estado ou "*statecraft*", que inclui a diplomacia e a gestão de crises como elementos necessários para subsidiar a força e o poder estatal, seja em tempo de paz seja de construção da paz. Entretanto, ressaltou que se todas as funções desempenhadas pelo Estado, como a elaboração de leis, a provisão de habitação, transporte, entre outras facilidades para o cidadão, fossem pensadas como interesses e valores a serem protegidos, o conceito de segurança se tornaria tão amplo que perderia sua coerência e utilidade prática. "Definir o campo dessa maneira destruiria sua coerência intelectual e tornaria mais difícil formular soluções para quaisquer desses importantes problemas" (*Idem*, p. 213). Para o autor, por se tratar de uma teoria de resolução de problemas, composta por um número limitado de variáveis reduzidas ao mínimo, se certo aspecto passa por alguma transformação, todo o conjunto é afetado, subvertendo sua epistemologia e ontologia. O caráter científico do paradigma se enfraquece, bem como seu papel de elaborador de leis universais e atemporais (*Idem*, p. 222).

Uma crítica contundente que emerge nesse sentido é que se a realidade ou os "problemas do mundo real" é o objeto da teoria de resolução de problemas, então nenhum aspecto que configura essa realidade pode ser excluído. Embora Walt se recuse a ver como ameaças à segurança as crises econômicas, a fome, a migração e a degradação ambiental, elas existem afetando a sobrevivência de seres humanos, dos ecossistemas e dos Estados. Desse modo, sob este aspecto, não houve uma revisão dos estudos de segurança como se renunciou. O conceito de segurança continuou a girar em torno da sobrevivência do ator estatal e da capacidade militar, predominando a lógica da exclusão e da necessidade em detrimento da inclusão do bem-estar do indivíduo. Entretanto, no que se refere às ameaças, houve uma ampliação de sua percepção, no sentido de reconhecer que elas já não são mais exclusivamente de natureza militar. A balança de ameaças elaborada por Walt (1987), a partir da balança tradicional de poder, espelha tal mudança ao posicionar as ameaças na frente da condução da política internacional e ao adicionar outras variáveis na explicação da formação de alianças.

Na balança de ameaças, que envolve tendências e não leis inexoráveis, o grau com o qual um Estado coage o outro é produto de seu poder agregado, da sua localização geográfica, da sua capacidade ofensiva e da agressividade de suas intenções (WALT, 1987, p. 265). Quanto maiores forem os recursos ofensivos do opressor e quanto mais suas intenções são percebidas como agressivas, maior é o perigo representado por ele. A intenção ou ambição e a

percepção que se tem sobre ela, além de mais significativos do que o poder em si mesmo, determinam se o Estado adotará uma política de equilíbrio, aliando-se a outras unidades contra uma ameaça externa comum, ou uma política de acomodação de interesses, coligando-se com o ator hostil. O equilíbrio é a opção mais comum e leva a uma segurança mais efetiva, em oposição à acomodação, em que tanto a segurança quanto a coalizão são frágeis, uma vez que os potenciais agressores aumentam suas capacidades, reduzindo o poder de seus aliados (*Idem*, p. 110).

**Quadro 2** - Balança de ameaças segundo Walt.

<b>Balança de ameaças</b>	<b>Política de equilíbrio</b> <i>(Balancing)</i>	<b>Política de acomodação</b> <i>(Bandwagoning)</i>
Fórmula geral	Os Estados se <b>aliarão entre si</b> para contrapor a uma ameaça externa.	Perante uma ameaça externa os Estados se <b>aliarão com o poder mais ameaçador</b> .
Equacionamento do poder	Maior poder agregado de quem ameaça, maior a tendência dos outros se aliarem <b>contra</b> ele.	Maior capacidade agregada de quem ameaça, maior a tendência dos outros se aliarem <b>a</b> ele.
Posição geográfica	Quanto maior a proximidade do Estado forte, maior tendência dos vizinhos se aliarem <b>contra</b> ele.	Quanto maior a proximidade do Estado forte, maior a tendência dos vizinhos se aliarem <b>a</b> ele.
Capacidade ofensiva	Quanto maior a capacidade ofensiva, maior a tendência dos outros e se aliarem <b>contra</b> ele.	Quanto maior a capacidade ofensiva, maior a tendência dos outros se aliarem <b>a</b> ele.
Percepção das intenções	Quanto mais as intenções são percebidas como agressivas, <b>mais</b> provável será uma aliança contra o emissor.	Quanto mais as intenções são percebidas como agressivas, <b>menos</b> provável será a aliança contra o emissor.

Fonte: WALT, 1987.

A inclusão dessas variáveis que atuam no comportamento do Estado pode ser considerada uma ampliação das máximas tradicionais na área de segurança. Aceitar que o modo como os atores percebem suas capacidades, normas e crenças, como percebem as dos outros atores e como essas percepções são traduzidas afeta diretamente a *high politics*. Em última instância, torna a avaliação dos tomadores de decisão um fator determinante na relação intra e interestatal.

Outra tentativa de renovação do paradigma tradicional foi a divisão dos realistas entre defensivos e ofensivos, a partir de suas divergências sobre conflito e cooperação (JERVIS, 1999). Os defensivos, como Waltz, acreditam que no sistema internacional os Estados procuram meramente sobreviver e são regulados pela balança de poder. Existe pouco interesse na conquista militar, porque os custos da expansão se sobrepõem aos benefícios a

serem alcançados, a guerra raramente traz vantagens. Sendo a defesa mais vantajosa, os atores podem escolher armas defensivas, adquirindo os meios para se proteger sem ameaçar os demais, por conseguinte, os efeitos da anarquia são amenizados. As grandes potências podem garantir a segurança constituindo uma balança de alianças e optando por posturas militares defensivas, de modo geral, “a guerra só se concretiza quando a conquista se revela fácil” (VAN EVERA *apud* CARRIÇO, 2009).

Em contrapartida, os teóricos ofensivos acreditam que os constrangimentos impostos aos Estados motivam uma ilimitada busca por mais poder às custas dos demais, e não a simples manutenção de sua posição no sistema como afirma Waltz. “As grandes potências maximizam seu poder relativo” para alcançar segurança em um sistema anárquico (MEARSHEIMER, 2001, p. 21). A sobrevivência determina o comportamento agressivo do ator estatal que, independente de suas características internas, disputa oportunidades que lhe permitam alterar o equilíbrio de poder a seu favor, obstruindo, na medida do possível, as iniciativas dos demais. Se um ator forte tem uma vantagem de poder sobre os seus rivais, provavelmente se comportará de forma agressiva, porque tem a capacidade, bem como o incentivo de fazê-lo (*Idem*, p. 37), “o apetite por poder não diminui, mesmo os Estados já tendo bastante” (*Idem*, p. 169). A anarquia faz com que a instabilidade seja frequente no ambiente internacional, a única maneira de se sentir seguro é conquistando hegemonia, eliminando assim qualquer possibilidade de perdas (*Idem*, pp. 34-5).

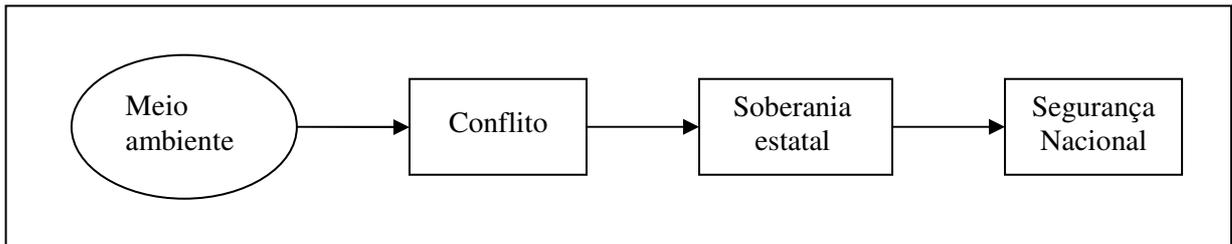
Um aspecto bastante significativo que separa as duas vertentes se refere à diferença entre possibilidade e probabilidade de conflito e as repercussões nas ações políticas futuras. A possibilidade é uma constante e um pressuposto fundamental no realismo ofensivo que determina a condição na qual se encontram as unidades estatais por conta da anarquia do sistema. Por tal razão, os Estados minimizam as expectativas para o futuro, concentrando os seus objetivos a curto prazo, pois se não há como garantir a sua sobrevivência no presente, não há razão para se pensar a longo prazo. Contrariamente, os defensivos reconhecem a probabilidade como uma variável do mesmo cenário que regula o grau de expectativa quanto a eclosão ou não de conflitos. Quando a probabilidade de conflito é baixa, os atores não se sentem ameaçados a curto prazo e podem, então, passar a considerar metas de longo prazo, deslocando as suas preferências dos ganhos relativos para a cooperação. Desse modo, quanto menor a probabilidade de conflito, maior a importância do futuro e da ação política internacional, que deixa de ser um jogo de soma zero.

Essa abordagem permite um diálogo mais produtivo que leva as relações internacionais a progredirem em direção a um entendimento de segurança menos pessimista. Ao incorporar a variável da probabilidade em sua análise, a visão defensiva também permite que o paradigma tenha maior poder explicativo, pois consegue incorporar aspectos que os clássicos desconsideraram ou consideraram de difícil realização. O primeiro seria a cooperação que não se encontra limitada pela estrutura do Sistema como defende Waltz (2002), o segundo seria a plausibilidade da elaboração de metas de longo prazo. Assim, sendo, o Realismo se torna mais aberto, disponível para o diálogo com outras teorias racionalistas, como o institucionalismo neo-liberal.

De modo geral as questões ambientais permaneceram ausentes dessas novas reflexões, persistindo a ideia de que o alargamento do conteúdo de segurança não é somente equivocado, mas também coloca os Estados em risco, já que desvia a atenção da balança de poder para problemas de *low politics*. Os neorealistas mais flexíveis admitem que segurança tornou-se transnacional, entretanto mesmo entre os teóricos que compreendem que a percepção pode ser relevante na definição das prioridades estatais, a expansão conceitual nessa direção não é consistente nem como meio de descrição científica nem como forma de explicar criticamente os novos desenvolvimentos (WALT, 1987; DEUDNEY, 1990, BROCK, 1992; LEVY, 1995; DALBY, 2008). A falta de resolução analítica não permite distinções empíricas, nivelando as diferenças entre campos relevantes da política, seria então, “mais uma fórmula vazia, que serve diferentes agendas políticas do que uma inovação teórica” (DAASE *apud* WBGU, 2007, p. 30). A inserção da preservação ambiental na agenda securitária apenas alimentaria as lógicas do carona (*free rider*) e do “abandono”, já que a distribuição de seus custos geralmente é desproporcional e absoluta, o que minimiza o grau de concordância para assumir compromissos em um cenário definido de ganhos relativos e absolutos.

Para a concepção clássica de segurança, o meio ambiente é relevante apenas na medida em que envolve ameaças concretas que podem gerar ou intensificar conflitos. Essa abordagem comumente denominada de “conflito ambiental” é norteadada pelo entendimento de que os Estados se tornam vulneráveis por conta de confrontos, internos ou externos, causados tanto pela escassez de recursos naturais, (HOMER-DIXON, 1991, 1999; MATHEWS 1989; ULLMAN, 1983), quanto pela abundância deles, que leva os diferentes atores a encarar como vantajosa a capitalização de tais bens para otimizar sua posição no sistema internacional (GLEDITSCH, 1998; FLOYD, 2008). Cepik (2001, p. 15) afirma que a intersecção entre as

esferas ecológicas e securitárias “só se estabelece quando a degradação ambiental é um *issue* conflitivo e ameaçador na agenda de atores políticos concretos, e não quando se toma meramente o ambiente – litosfera, biosfera, atmosfera e estratosfera - como ‘objetos de segurança’ em si mesmos”. Ver Figura 1.



**Figura 1** - Relação entre meio ambiente e segurança  
Fonte: elaborado pela autora a partir de Cepik (2001).

Em suma, para a perspectiva tradicional de segurança, continuou a prevalecer a premissa de que um tema ambiental se interrelaciona com o domínio securitário, *high politics*, apenas quando acarreta concreta ou potencialmente uma situação de conflito capaz de ameaçar a soberania estatal.

### 1.2.2 Recursos naturais e segurança

Ainda que as ameaças aos ecossistemas continuem presentes, seja através das armas convencionais seja das “ambientais”, como, por exemplo, o incêndio de campos de petróleo na Guerra do Golfo em 1991, na perspectiva tradicional, conforme exposto na seção anterior, o meio ambiente apenas se insere no âmbito da segurança quando há disputas por recursos naturais. As tensões em torno desses bens e seu potencial para levar a confrontos mais violentos é uma das ideias mais amplamente reconhecidas nos estudos sobre conflito e paz, além de ter um forte apelo histórico (DEUDNEY, 2006, p. 236). Da disputa sobre a caça selvagem ao capital mercantil e às guerras imperialistas sobre minerais preciosos, os recursos naturais têm sido vistos como causa de ações violentas empreendidas por diversos tipos de beligerantes (WESTING *apud* LE BILLON, 2001, p. 562). O controle sobre esses recursos

sempre foi considerado uma das justificativas mais relevantes para os países guerrearem (BROCK, 1991, p. 409) e uma variável estratégica nos padrões tanto de poder quanto de acumulação que afeta diretamente a posição estratégica de um Estado na balança de poder e sua segurança. Em tal contexto, o território é entendido como fonte e estoque de bens naturais que, sistematicamente explorado, alimenta os processos produtivos e agrega meios ao Estado.

Com a consolidação da lógica capitalista no século XV, foi sistematizada uma clara geopolítica dos recursos naturais através da definição de um mundo hierarquizado, composto por metrópoles e colônias. A Revolução Industrial na Europa no século XIX impulsionou uma segunda corrida imperialista em busca de novas fontes de matéria-prima na África e no Leste Asiático, estabelecendo um cenário ainda mais conflitivo. Basicamente, quando um determinado recurso se aproximava da exaustão, passava a ser conquistado em outras fronteiras, a fim de garantir a sustentação econômica das linhas de produção. No século atual, quando não é mais possível expandir fronteiras<sup>34</sup>, as crises sociais, econômicas e ambientais herdadas desse contexto têm sido acirradas pela intensificação das atividades extrativas, configurando um quadro de exaustão ecológica crítico. Segundo Harvey (2004, p. 110) a transformação da natureza em mercadoria leva ao esgotamento dos recursos naturais e reabilita um padrão primitivo de acumulação por meio da expropriação desses bens. Quando exíguo em nível global, um recurso converte-se em elemento de poder incitando disputas e desencadeando tensões, de ordem política ou militar, além de crescentes tentativas de espoliação em todo o mundo (*Idem*, p.96).

No entanto, alguns estudiosos expressam certo cepticismo em relação à geopolítica dos recursos naturais alegando que a expansão do comércio internacional possibilita que os Estados se enriqueçam através da produção em vez da conquista, além disso, a fragilidade do capital globalizado e o fortalecimento das instituições internacionais desestimulam a violência como meio de resolução de conflitos (DEUDNEY, 2006, p. 234). Diante do debate, diversas pesquisas foram realizadas com o objetivo de avaliar o peso dos recursos naturais no surgimento e na intensificação de conflitos violentos. A discussão acadêmica foi em grande parte moldada por uma série de pesquisas e projetos de investigação liderados por Thomas Homer-Dixon<sup>35</sup> (1991, 1994, 1996). Esse estudioso, a partir da seleção de casos qualitativos

---

<sup>34</sup> Para Gleditsch (1998, p. 382), uma variação mais recente do conflito territorial se refere à zona econômica na plataforma continental.

<sup>35</sup> Thomas Homer-Dixon coordenou o *Peace and Conflict Studies Program of the University of Toronto*, onde desenvolveu três grandes projetos: *Environmental Change and Acute Conflict*, 1990-1993; *Environment*,

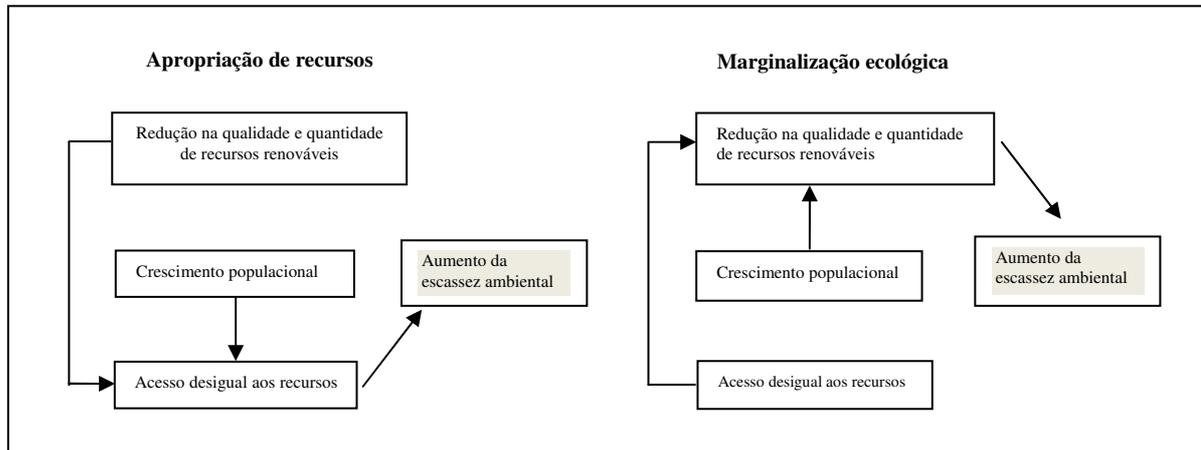
de sociedades e Estados considerados mais propensos a disputas relacionadas a recursos renováveis, buscou identificar os fatores que influenciam e diferenciam os diversos confrontos e, sobretudo, analisar as circunstâncias e o modo pelo qual a escassez de tais recursos causava tensões entre os atores envolvidos.

Para esse grupo de pesquisa, conhecido como Grupo de Toronto, desequilíbrios nos ecossistemas, crescimento demográfico e distribuição desigual de recursos provocam a exaustão ambiental, situação que leva à apropriação de certos bens naturais pelos grupos mais fortes e à marginalização ecológica dos menos poderosos. Nas palavras de Homer-Dixon (1994, p. 4):

A queda na qualidade e quantidade dos recursos renováveis combinada com o crescimento da população pode incentivar grupos poderosos dentro de uma sociedade a mudar a distribuição de recursos em seu favor. Isso produz escassez para os grupos mais pobres e mais fracos cujas reivindicações se opõem às destas elites poderosas. Eu chamo esse tipo de interação "captação de recursos" (*resource capture*). O acesso desigual aos recursos combinado com o crescimento da população podem causar migrações para regiões ecologicamente frágeis [...]. A alta densidade populacional nessas áreas combinada com a falta de conhecimento e de capital para proteger os recursos locais causam danos graves ao meio ambiente e pobreza crônica. Este processo leva freqüentemente à chamada "marginalização ecológica" (*ecological marginalization*).

Em tal cenário, a atividade econômica em nível local, regional e nacional é afetada negativamente podendo levar a uma desestabilização estatal. A exiguidade de recursos reduz os rendimentos das elites diretamente dependentes da extração deles que, por sua vez, passam a exigir mais financeiramente e politicamente dos governos. O hiato crescente entre a capacidade governamental e as demandas sobre o Estado agrava as queixas, tanto da elite quanto da população, potencializa rivalidades e sacrifica as receitas governamentais. Os atores mais poderosos aumentam a distribuição dos recursos a seu favor, enquanto os mais frágeis migram ou são expulsos para novas terras. Sem o apoio estatal ou da sociedade, esse contingente não consegue nem se organizar nem fazer exigências, sendo a miséria e a morte silenciosa mais provável do que a produção de violência ou desestabilização (SUHRKE *apud* HOMER-DIXON, 1991). Contudo, os confrontos de identidade entre diferentes grupos podem fragmentar progressivamente o Estado, o que, associado à redução na produção

econômica, muitas vezes desencadeia conflitos étnicos ou de privação, como insurgências e rebeliões. A Figura 2 esquematiza as conclusões de Homer-Dixon.



**Figura 2** - Causas da escassez ambiental, segundo Homer-Dixon.  
Fonte: Homer-Dixon (1994, p.9).

As migrações combinadas com o declínio da economia fragilizam, eventualmente, a capacidade e a legitimidade de alguns países em desenvolvimento, uma vez que potencializam as oportunidades para os revoltosos e as elites desafiarem a autoridade governamental. Entretanto, a violência difusa e intraestatal, embora repercuta no âmbito da segurança, tanto do mundo desenvolvido quanto do mundo em desenvolvimento, não causa, nem catalisa conflitos interestatais. Apesar de fazerem parte da consciência coletiva exemplos históricos que levam a crer na existência de uma relação entre recursos naturais e conflito, Homer-Dixon foi cauteloso quanto a estabelecer um nexo causal direto entre eles. A escassez de recursos renováveis, denominada pelo autor de *escassez ambiental*<sup>36</sup> (HOMER-DIXON, 1999, p. 177), apenas quando interage com fatores políticos, econômicos e sociais pode vir a gerar impactos na estabilidade de sociedades locais, porém, no cenário internacional, não há evidências da existência de uma relação causal direta entre escassez e o surgimento ou escalada de conflitos violentos (*Idem*, 1996, p. 48), conforme pode ser visualizado na Figura 3.

<sup>36</sup> A escassez ambiental é classificada pelo autor em três tipos: a escassez induzida pelo abastecimento (*supply-induced scarcity*), a partir de um decréscimo no fornecimento de um recurso chave; a escassez induzida pela demanda (*demand-induced scarcity*), em virtude do aumento na demanda de um recurso-chave; e a escassez estrutural (*structural scarcity*) devido à alteração no acesso relativo de diferentes grupos a um dado recurso-chave.

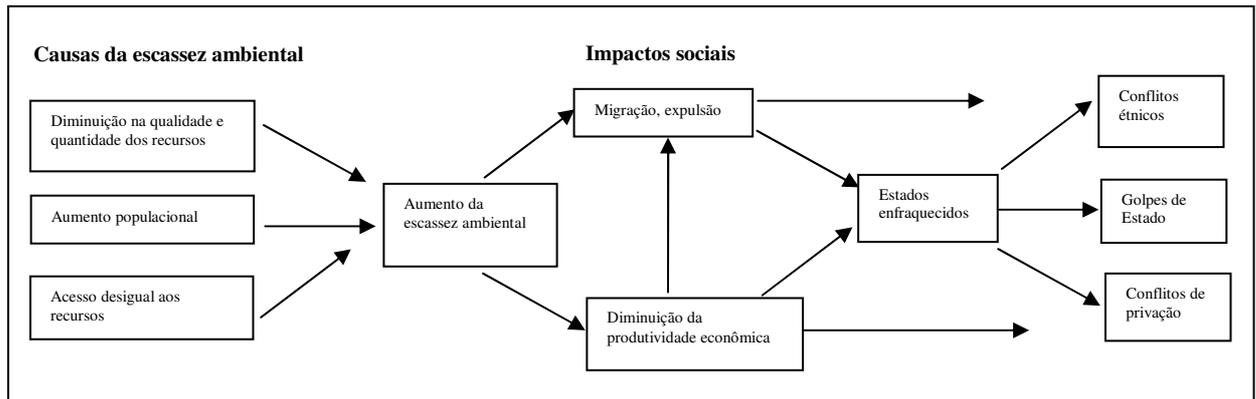


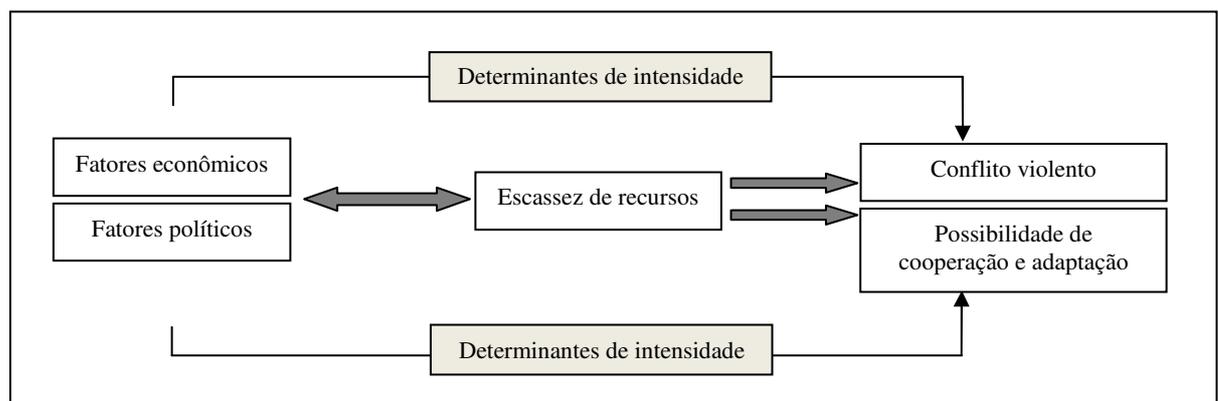
Figura 3 - Causas e consequências da escassez ambiental segundo Homer-Dixon (1994).  
 Fonte: Homer-Dixon (1994, p. 21).

Embora Homer-Dixon (1991) alegue não seguir os parâmetros tradicionais realistas, sua ênfase sobre a estabilidade do Estado, percebida como ausência de conflito, e a limitação do cenário de ação temporal e espacial para amparar os pressupostos empiricamente estabelecidos revela a proximidade com essa abordagem. Entretanto, a maior crítica que se faz a sua pesquisa não provém deste aspecto, mas do fato de pressupor que o comportamento dos atores será automaticamente a violência ao lidar com a escassez ambiental. Tal pressuposto reifica a lógica do conflito como a única solução para um estado crítico, ignorando outras opções disponíveis como a cooperação e a negociação. Dalby (1992) argumenta que a seleção de confrontos com número significativo de baixas, excluindo aqueles que não findaram em violência, impossibilita o debate conceitual, sendo, por conseguinte tendencioso. As soluções cooperativas aconteceram em diversos momentos da contemporaneidade e são reconhecidos até mesmo pelo realismo (defensivo), segundo o qual quando a probabilidade de conflito é baixa, os atores passam a considerar metas de longo prazo e suas preferências então se deslocam dos ganhos relativos para a cooperação. Apesar das críticas, o trabalho de Toronto ajudou a enquadrar certos desequilíbrios ambientais como uma ameaça à segurança nacional, fazendo com que o debate sobre o tema evoluísse consideravelmente desde então.

Outro estudo bastante representativo em torno da disputa por recursos é a pesquisa quantitativa independente do Grupo de Oslo, também no final dos anos 1990, liderado por Gleditsch. Além de questionar a seleção priorística de países em conflito como objeto de análise, combateu a excessiva complexidade dos modelos qualitativos de Homer-Dixon. Conclusões sólidas sobre a relação entre os vários fatores que envolvem intensas hostilidades, segundo Gleditsch (1998), só podem ser alcançadas quando esses casos são comparados com

aqueles em que não houve enfrentamentos. A exclusão da possibilidade de cooperação entre os atores e de adaptação à escassez ambiental, dos mecanismos de mercado, das inovações tecnológicas e do papel das instituições produz uma concepção simplista da multicausalidade que envolve os conflitos relacionados ao meio ambiente e suas estratégias. Outra divergência em relação aos pesquisadores de Toronto se refere ao fato de o Grupo de Oslo defender que a abundância de certos recursos<sup>37</sup> é mais favorável à eclosão de conflitos violentos, quando diferentes atores encaram como vantajosa a apropriação dos ganhos da sua exploração. A escassez de recursos é apenas um dos vários fatores relacionado à escalada de conflito e apenas quando combinados a fatores econômicos e políticos, que merecem melhor ponderação, torna-se relevante para a eclosão e intensificação dos confrontos.

Os conflitos ambientais, em última análise, são consequências de problemas de desenvolvimento fortemente associados à pobreza, ou seja, fatores econômicos e políticos seriam a causa primeira, como pode ser observado na Figura 4. “Nações serão desestabilizadas pelo colapso ambiental somente se este levar à fome, à migração e à rebelião” (RENNER *apud* GLEDITSCH, 1998, p. 381). Apesar de considerar fatores intervenientes distintos tanto o Grupo de Toronto quanto o Grupo de Oslo compartilham da concepção de que os conflitos motivados pela disputa por recursos naturais têm como foco principal o Estado, que se torna debilitado em virtude da extensão das disputas internas, que colocam sua segurança em risco.



**Figura 4** - Esquematização da abordagem do Grupo de Oslo.  
Fonte: elaborado pela autora a partir de Gleditsch (1998).

<sup>37</sup> Os recursos pelos quais vale a pena disputar são: o território, alcançando a zona econômica exclusiva da plataforma continental; as matérias primas estratégicas; as fontes de energia; a água e os alimentos, incluindo os cereais e as pescas.

Deudney (2006, p. 236) acredita ser pouco provável que a disputa por recursos leve a conflitos interestatais por conta da dificuldade cada vez maior para obtê-los através de conquistas territoriais e da expansão do comércio internacional que facilita o acesso a qualquer tipo de bem. Assim, as necessidades contemporâneas são satisfeitas sem que haja a premência do controle do *locus* da fonte do recurso, que deixa de ser um ponto vulnerável para a segurança e autonomia do Estado que a detém. Apenas as questões envolvendo água e petróleo merecem uma “reflexão mais específica” (*Idem*, p. 237). Em relação à água, o potencial de conflitos pode aumentar porque geralmente os rios e aquíferos importantes fluem por dois ou mais Estados, porém tal fato não exclui a cooperação como ocorreu em relação ao rio Paraná envolvendo Brasil, Argentina e Paraguai. Já o petróleo seria um caso de exceção, pois dois terços de suas reservas se concentram em uma única área composta por países pobres e fracos circundados por nações militarmente poderosas, sendo, portanto, uma realidade peculiar e atípica que não se sujeita a generalizações.

Quanto ao declínio do padrão de vida da população nos conflitos domésticos, Deudney (2006, p. 240) argumenta que ele pode vir repercutir no cenário internacional, pois a tendência é que os grupos, de todos os níveis, resistam às privações e as repassem para os demais, atribuindo um caráter de soma zero às relações entre as classes. Nesse quadro é provável que surjam regimes autoritários, mais suscetíveis a conflitos, contudo inexistente uma relação direta entre recursos naturais e bem-estar econômico, pois o Japão é um país rico mesmo sem contar com tais bens. A crítica que faz à análise de Homer-Dixon se refere a sua falta de historicidade e, do mesmo modo que Gleditsch, ao fato de não terem sido analisados os casos em que a escassez ou a degradação ambiental estimularam acordos de cooperação em vez da violência. Para Deudney (2006, p. 241), mesmo que tais fatores pudessem levar a confrontos internos violentos ou ao colapso do país, não necessariamente afetariam os demais.

Se a disputa por recursos conduz a conflitos capazes de afetar a estabilidade do Estado e sua posição estratégica no Sistema Internacional é uma questão que ainda se reveste de polêmica. Para a perspectiva tradicional, estabelecer a referida correlação é improvável, pois os conceitos de *segurança*, a partir da percepção de uma ameaça, e de *ecologia*, conjunto das coisas físicas e naturais, são díspares, sendo, portanto descabido utilizá-los concomitantemente como meio de descrição científica (DAASE, 1992, 1996; BROCK, 1992). A alteração das capacidades relativas dos Estados através da apropriação de bens naturais pode contribuir para acirrar um conflito, porém não está claro se e como esse tipo de tensão

pode se transformar em problema de segurança. Sob o ângulo dos realistas, os resultados das pesquisas dos anos 1990 também atestam que a natureza do conflito por recursos naturais é preponderantemente política, um problema de distribuição de bens, em que as estratégias de (re)distribuição são motivadas politicamente pelo comportamento predador de certos grupos ou entidade dentro do Estado ou nas vizinhanças imediatas que agem em seu favor. O cerne desses confrontos se resume, portanto, a uma disputa de poder que consiste em determinar quem terá direito e a que parte dos recursos em um cenário de confronto amigo-inimigo (EBERWEIN, 2001, p.5), sendo inconsistente denominá-los de ambientais.

Embora a questão das mudanças climáticas esteja mais vinculada ao problema da poluição provocada pela intensiva utilização de combustíveis fósseis, não se exclui a possibilidade de causar disputas por recursos naturais. A falta de acesso às matrizes energéticas pode levar à desestabilização de modos de vida arraigados, já que a energia é um dos sustentáculos da soberania nacional e ocupa significativa espaço nas políticas de defesa. A possível exaustão dessas fontes configuraria um cenário de disputa pela posse e acesso aos insumos de tais fontes, principalmente onde ele é politizado, e provavelmente intensificaria os conflitos já existentes. Entretanto, as pesquisas dos anos 1990 não se voltaram para tal aspecto, fato que aprofunda ainda mais o hiato no entendimento do papel do meio ambiente sob o prisma tradicional do conflito.

### **1.2.3 Degradação ambiental e segurança**

Se por um lado as hostilidades interestatais de natureza militar diminuíram nas últimas duas décadas, por outro os riscos ambientais vêm assumindo uma importância cada vez maior no cenário internacional, estendendo o debate sobre a relação entre meio ambiente e segurança para além da disputa por recursos naturais. Embora a degradação ambiental seja considerada uma causa mais indireta de conflito do que a apropriação de bens naturais (PAGE, 2000, p. 35), alguns autores defendem que ela pode exacerbar ou acrescentar novas dimensões aos confrontos violentos (BARNETT, 2001). No entanto, a pesquisa comparativa nessa linha de entendimento encontra dificuldades em validar as estimativas sobre a dinâmica e as tipologias relacionadas às condições sob as quais os conflitos podem ser deflagrados ou intensificados pelos desequilíbrios no meio ambiente. O consenso entre os diversos estudos

refere-se apenas ao caráter regional das disputas e à maior probabilidade de ocorrerem em países em desenvolvimento (BÄCHLER *et. al.*, 1996; CARIUS ET. LIETZMANN, 1999; HOMER-DIXON, 1999; GLEDTISCH, 1997 e 1998).

Ullman (1993, p. 133) define uma ameaça contra a segurança nacional como a ação ou série de eventos que põe em risco, drasticamente e em um período relativamente curto de tempo, a qualidade de vida de seus habitantes ou reduz significativamente o leque de opções políticas do Estado, de instituições privadas e não governamentais. Nesse sentido, os desastres naturais, a degradação do meio ambiente e o crescimento populacional seriam prováveis causas de desestabilização dos Estados, sobretudo daqueles em desenvolvimento, cujos governos tendem para a militarização. Na visão de McNeil e Manwaring (2002 *apud* BERNARD, 2007, p. 59) em vários locais do mundo, a degradação ambiental tem causado tensões nas fronteiras, particularmente a Ásia Central seria um exemplo onde o chamado "O Novo Grande Jogo"<sup>38</sup> se apresenta como um caso clássico de rivalidade geopolítica, mas que, de fato, apenas dissimula a ligação entre meio ambiente e segurança da região. O uso e controle do solo, da água, da energia e outras matérias-primas, até mesmo a recuperação de áreas degradadas seriam, segundo os autores, as reais fontes dos conflitos entre esses países, em particular, aqueles que, margeiam o Mar Cáspio. Para Bächler e seu grupo, o Grupo de Zurique, a exploração excessiva dos recursos hídricos do Aral para o uso na agricultura, a escassez de água e o excesso de salinidade têm levado a graves alterações ambientais e são a razão para os confrontos locais (CARIUS 2007, p. 78).

No entanto, o mesmo Grupo argumenta que somente quando associada a certas condições políticas, econômicas e sociais, a degradação ambiental contribui para a eclosão ou intensificação de conflitos (CARIUS *et* LIETZMANN, 1999; BÄCHLER, 2006), sendo esse apenas um dos aspectos de um complexo conjunto de causas que abrange pobreza, migração em massa, fome, instabilidade política e tensão étnico-cultural. Dilemas de desenvolvimento e segurança estão intrinsecamente ligados ao uso excessivo de recursos renováveis, à exaustão da capacidade do ambiente (poluição) e à diminuição da qualidade de vida. Bächler<sup>39</sup> (2006)

---

<sup>38</sup> Nas últimas décadas, produziu-se na Ásia central e no Cáucaso um "Novo Grande Jogo" termo usado para descrever a moderna geopolítica na região, onde Estados Unidos, o Reino Unido e os países da OTAN competem com a Rússia, a China e os países da Organização para Cooperação de Xangai para preencher o vazio deixado pelo colapso da União Soviética. É uma referência ao "Grande Jogo", uma rivalidade política entre o Império Britânico e o Império Russo na Ásia Central durante o século XIX. Em 1991, tentando conter a influência russa, os EUA ocuparam as antigas bases do Exército Vermelho no Uzbequistão. Fonte: <http://www.cprepmauss.com.br/documentos/onovograndejogo50391.pdf>. Acesso: 24/06/2012.

<sup>39</sup> A frente do National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South.

defende que a inter-relação desses fatores produz crises de natureza e intensidade variadas, sobretudo nas regiões onde os mecanismos sociais de regulação são falhos e inexistente uma instrumentalização de controle sobre as alterações ambientais. Tanto a eclosão de confrontos quanto o agravamento de conflitos agudos seriam muito mais “sintoma de uma crise social e politicamente motivada do que consequência do fator ambiental *per se*” (BÄCHLER, 2008, p.32).

Para Bächler (2008, p. 31), há evidências substanciais que apoiam a hipótese de que certos problemas ambientais provocam grandes movimentos da população propensos a causar conflitos. Atores ligados ao poder estatal que, por conseguinte, têm mais acesso a áreas mais produtivas excluem os grupos mais frágeis que são forçados a usar arenas marginais de baixa produtividade, por vezes devido à degradação ambiental causada por outros grupos. Essa discriminação perpetua o empobrecimento e induz à marginalização que associada ao mau desempenho econômico em áreas sensíveis, dependentes de recursos naturais, possibilita a escalada de conflitos quando um dos atores envolvidos percebe a violência como a melhor solução. Do mesmo modo que os conflitos econômicos são políticos, os ambientais também o são, porém envolvem em vez de capital humano e físico o capital natural.

A degradação ambiental e a falta de capacidade institucional e das autoridades para resolver pacificamente os confrontos podem conduzir para uma clivagem política, socioeconômica, ou nacional que moldam a identidade de certo grupo, construindo um pano de fundo para os conflitos se desenvolverem (BÄCHLER, 2008, p.36). As partes hostis tendem a se agarrar a padrões fundamentais de legitimação e defesa de objetivos e valores. Se a autodeterminação é alcançada, o confronto não será travado para resolver diretamente os problemas ambientais previamente formulados, mesmo que esses tenham sido seu ponto de partida ou contribuído para ele. Os conflitos serão utilizados como um meio para realizar objetivos maiores em que a degradação ambiental se apresenta como uma variável exógena ou necessária, o que significa que a crise não teria ocorrido na mesma via ou até mesmo não teria existido se ela não tivesse atuado (*Idem*, 2008, p.37).

Por fim, a investigação do Grupo de Zurique sugere que os conflitos tendem a ser localizados, os interestatais são menos prováveis (BÄCHLER *et al.*, 1996; BÄCHLER, 1999) e enfatiza a dimensão do desenvolvimento como fator interveniente no surgimento e acirramento de confrontos violentos. Conforme pode ser observado no Quadro 3, a partir de 30 problemas básicos, os conflitos foram divididos em cinco categorias: político-institucional;

sócio-cultural e econômica; populacional e de habitat; infraestrutura, de prestação de serviços e uso do solo; e biofísica e ecológica (CARIUS, 2007, p.6). A partir da aplicação dessa categorização em casos concretos, foi elaborado um mapeamento dos conflitos relacionados a questões ambientais, classificados em quatro níveis de intensidade: as crises diplomáticas envolvendo dois ou mais países, como as constelações políticas opõem-se a sua escalada, dificilmente será causa de confrontos violentos; no segundo nível estão os protestos, eventualmente violentos, manifestações contra os problemas sociais relacionados com recursos naturais, predominantemente sem o uso da força, mas que podem gerar incidentes de violência ou danos materiais; o terceiro nível refere-se ao uso de violência, no âmbito nacional, são os conflitos associados à iminência de uma escalada do uso da força; como último nível de intensidade de conflitos tem-se a violência sistemática e coletiva que alcança tanto a guerra no sentido estrito, quanto os confrontos envolvendo grupos rebeldes ou grupos étnicos em que o uso sistemático da violência é uma das formas de repressão.

**Quadro 3** - Categorias dos fatores de influência segundo o NCCR.

CATEGORIAS DOS CONFLITOS	Problemas centrais segundo o NCCR
Político e institucional	1. Fraca posição geo-política internacional e fraco poder de negociação. 2. Crenças e valores éticos dominantes controversos. 3. Políticas contraditórias e instituições fracas em vários níveis. 4. Quadro jurídico e regulamentos inadequados e meios de coerção ineficientes. 5. Enfraquecimento das instituições tradicionais e / ou indígenas. 6. O fracasso do governo, insuficiente capacitação e descentralização política e institucional. 7. A distribuição desigual de poder e recursos, corrupção.
Sócio-cultural e econômica	8. Tensões e inseguranças sociais, culturais e étnicas. 9. Prevalência de crime, violência e conflitos armados. 10. Capacidades de inovação e conhecimentos restritos ou não utilizados. 11. Grande disparidade sócioeconômica ou de gênero. 12. Sistema econômico incompatível e frágil, com limitado acesso ao mercado e oportunidades de emprego. 13. Domínio dos interesses econômicos globais sobre o desenvolvimento nacional.
Populacional e de habitat	14. Restrições aos direitos humanos e liberdades individuais. 15. Insegurança nos meios de subsistência e pobreza. 16. Vulnerabilidade no âmbito da saúde e susceptibilidade a doenças. 17. Pressão da população e migração multidimensional. 18. Dinâmica desfavorável e desequilíbrios nas estruturas sóciodemográficas.
De Infraestrutura, serviços e uso da terra	19. Abastecimento de água e saneamento ambiental deficientes. 20. Falta de infraestrutura e/ou gestão inadequada. 21. Prestação de serviços socioeconômicos ausente ou limitada. 22. Acesso desigual aos meios de informação-comunicação e tecnologias. 23. Propriedade e acesso desigual à terra e aos recursos naturais e comuns. 24. Sistemas de abastecimento e uso da terra/tecnologias inadequados..
Biofísica e ecológica	25. Acesso inadequado à água potável. 26. Degradação da superfície terrestre, solo e vegetação. 27. Degradação de florestas e outros recursos naturais. 28. Poluição e uso excessivo de recursos naturais renováveis e não renováveis. 29. Diminuição da diversidade biológica e agro-biológica. 30. Perigos naturais e induzidos pela mão do homem como desastres e mudanças climáticas.

Fonte: CARIUS *et al.* 2007, p. 14-15.

O debate sobre conflito ambiental tem sido criticado por atribuir aos países menos desenvolvidos a responsabilidade do desequilíbrio ambiental atual (DALBY, 1999; BARNETT, 2001, p. 67), minimizando a dos países mais industrializados, e por não considerar as possibilidades de cooperação, como o caso do uso pacífico da água entre Israel e Palestina, ou Egito e Israel, ou Plano de Ação para o Mediterrâneo. Nem a abordagem indutiva de estudo de caso nem as análises estatísticas dedutivas de conflito ambiental explicam de forma consistente se e como segurança e ambiente natural interagem. Para Mathews (1991 *apud* RUDZIT, 2005, p. 306), os conflitos violentos podem ter como causa a degradação ambiental, porém falta uma pesquisa empírica quantificável que comprove, por exemplo, que o crescimento demográfico é, de fato, relevante e que a degradação ambiental conduz prioritariamente ao conflito em vez de promover a cooperação. A autora reconhece que a identificação do impacto dos desequilíbrios ecológicos como tópico de segurança é muito difuso, sendo, portanto, problemático tentar fazer esta correlação.

Em contraposição, Myers (2002, pp. 1-14) afirma que, diante da interdependência global, é inquestionável que a degradação ambiental representa riscos reais ao Estado, ameaçando sua segurança, assim encontrar evidências empíricas dessa relação se faz desnecessário e a ação estatal imprescindível. Partindo do cenário de pior caso, o autor defende que os desequilíbrios ecológicos tornam o conflito mais provável, pois atuam como um multiplicador que agrava as causas fundamentais e ajuda a moldar a natureza do confronto. Os tomadores de decisão devem, portanto, saber quando e em que circunstâncias os interesses de segurança nacional estão em jogo. Para Deudney (1990, 2006), pensar nos fatores ambientais como uma ameaça à segurança nacional e causa de conflitos interestatais seria construir uma discrepância conceitual, pois o foco e a natureza dessa segurança são substancialmente diferentes da lógica que norteia as questões ambientais. Ainda que a degradação ambiental traga riscos à vida e à propriedade, o faz de modo diferente (deudney, 2006, p. 243), uma vez que é fundamentalmente não intencional, produto de atividades humanas, ou das forças naturais ou ainda da combinação de ambas.

Ainda segundo Deudney (2006, 245), não há como identificar objetivamente um inimigo, nem como acionar uma política securitária típica, composta “por um conjunto de associações poderosas que não podem simplesmente ser redirecionadas para problemas sociais tratáveis, como o meio ambiente”. Atacar tais problemas com meios militares pode até atenuá-los, mas a solução para esse tipo de dilema não se alcança pela força das armas.

Atribuir um caráter de segurança às questões ambientais, além de contraproduutivo é perigoso, pois desperta sentimentos fortes entre as populações, acarretando uma forma extrema de oposicionismo, um jogo de soma zero no qual as tendências repressivas e violentas são legitimadas (*Idem*, p. 233). A tensão é agravada pelo fato de que há sempre a possibilidade de se usar o pior cenário, o que dificulta o discernimento empírico e a elaboração de políticas ambientais com identidade própria e de interesse geral (DAASE, 1992, 1996; BROCK, 1992, 1997, 2004).

Barnett (2001, p. 40) também não aceita o nexo de causalidade entre meio ambiente e conflito e acredita que o perigo real vem do fato de que ao se repetir sempre a mesma suposição, ela se tornará realidade. Le Prestre (2005, p. 428) afirma que é sempre possível “construir um laço direto ou indireto, próximo ou longínquo entre uma instabilidade qualquer e um fator ambiental”, porém essa forma de reducionismo apenas dissimula aspectos fundamentais da realidade. Esse hiato conceitual dos debates sobre conflito ambiental não resulta das técnicas adotadas, qualitativas ou quantitativas, mas é produto da percepção tradicional positivista da realidade. Problemas ambientais são fenômenos situados na intersecção das esferas de segurança, da natureza e social, constituídos por relações complexas e diversas, cuja lógica, a restrita visão realista não consegue alcançar.

As alterações climáticas bem exemplificam essa situação. Suas implicações envolvem aspectos de segurança tradicional, pois além de condicionar a sobrevivência de indivíduos e Estados, envolve intrinsecamente a questão energética, considerada um recurso estratégico de segurança. A dependência de energia externa torna um Estado vulnerável e suscetível à coerção em termos políticos e econômicos, condição bastante provável de levar a confrontos entre os interessados na posse e acesso aos insumos. Contudo o desequilíbrio do clima não se enquadra nos moldes realistas de uma ameaça capaz de levar à desestabilização política, *per se*, sob a alegação que não permite uma fundamentação empírica e lhe faltam alguns pressupostos necessários ao paradigma, como intencionalidade, antagonismo entre amigo e inimigo e impossibilidade de ações reativas.

### 1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A busca pela segurança coletiva está presente na história da humanidade desde os seus primórdios e quando associada à capacidade de colaboração dos seres humanos possibilitou a formação de vilas, cidades e do Estados-nação, além do estabelecimento de sistemas internacionais para promover a paz no cenário internacional. Se por um lado o século XX foi dominado por uma série de guerras e crises interestatais que se tornaram menos frequentes, por outro lado o tempo presente tem assistido à multiplicação de conflitos intraestatais e intersocietais. A insegurança persiste e continua a ser um desafio cada vez maior, afetando países e indivíduos, agravada pela dificuldade dos Estados em prover proteção aos seus cidadãos.

A longa hegemonia do Realismo permitiu a consolidação de uma concepção de segurança confinada à defesa nacional e que privilegia o poder militar como seu instrumento político. Esta perspectiva, *prima facie*, parece não se revelar mais eficaz para fornecer respostas adequadas a um contexto globalizado que ignora fronteiras geográficas e exige novos princípios e regras de conduta. Mesmo assim, o paradigma resiste a uma reconceitualização mais profunda, preferindo manter-se centrado nas relações de poder e voltado para reflexões que apoiem prioritariamente suas premissas. Em relação às questões ambientais, o pensamento realista as considera problemas de segunda ordem que devem permanecer afastados da dimensão de segurança. Nos estudos tradicionais, o meio ambiente só adquire viés de segurança na medida em que provoca concreta ou potencialmente uma situação de conflito que venha ameaçar a estabilidade política dentro e entre os Estados, como é o caso das disputas por recursos naturais estratégicos, “fonte perene de guerra” (PAGE, 2000, p. 2). O próprio relatório Brundtland (1987, p. 198), documento fundamental na afirmação do conceito de segurança ambiental, atribuiu grande relevância à possibilidade dos desequilíbrios ecológicos contribuir para o surgimento ou aprofundamento de conflitos.

Para a perspectiva tradicional a interação entre as agendas ambiental e securitária não é apenas conceitualmente e empiricamente inconsistente, mas também problemática, pois pode servir para legitimar a militarização da área, aumentando a chance de tendências repressivas, em vez de construir um entendimento comum, necessário para resolver problemas desta ordem (DEUDNEY, 1990, p. 468). Além disso, as ações de segurança implicam soluções imediatas, em longo prazo elas se tornam contraproducente, enquanto o meio

ambiente exige medidas abrangentes, contínuas e que se perpetuem durante várias gerações, sem sucesso a curto e médio prazos (EBERWEIN, 2001, p. 12).

Outro entrave que os realistas colocam à praticabilidade de uma segurança ambiental consiste no fato de que o nível sistêmico e suas instituições raciocinam com base no pensamento de soma zero, ou seja, todos são potenciais inimigos, tornando os acordos improváveis e instáveis, já que devem atender a interesses imediatos (DEUDNEY, 1990, 2006). Para aqueles que estão usufruindo do mundo do consumo e vivem em um satisfatório *status quo*, a prioridade consiste em salvaguardar as vantagens específicas que garantam a manutenção deste modo de vida, mesmo perante a existência de desequilíbrios nos ecossistemas que colocam em risco o cenário internacional (RIBEIRO, 2001). Um exemplo bastante significativo neste sentido foi o comportamento dos Estados Unidos sob a presidência de George W. Bush quando os interesses de curto prazo da política nacional de energia tiveram significativamente muito mais peso do que a implantação do Protocolo de Quioto e outros acordos internacionais sobre redução de gases de efeito estufa. Em suma, no contexto contemporâneo ainda prevalece a premissa clássica que é preciso empregar a força para que se abra mão do interesse nacional.

Ao longo da década de 1990 os problemas ambientais ganharam particular relevância no debate político e acadêmico internacional, na medida em que colocavam novos riscos e ameaças à economia e segurança nacional e exigiam respostas substancialmente diferentes da lógica militar e do confronto bélico (DALBY, 2008, p.262). As pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas sobre a conexão entre escassez de recursos naturais e degradação ambiental e o surgimento ou acirramento conflitos nessa época, apesar de terem produzidos resultados diferentes, de modo geral, atualiza de certa forma o malthusianismo que colocava o crescimento das populações mais carentes como ameaça à segurança internacional e dos países desenvolvidos. A inevitabilidade da escassez torna inevitável a desigualdade entre os homens, divididos entre os que têm mais acesso aos recursos e outros que têm menos e sedimenta o Estado, como poder político e coercitivo superior, capaz de lidar com essa desigualdade. É fato que as organizações supranacionais desempenham papel relevante, porém sua importância se esmaece quando comparadas com este ator, pois apenas ele é formulador de políticas para mobilização e ação, apesar de suas fraquezas e deficiências.

Outra linha de entendimento convergente entre os estudos foi a multicausalidade. Tanto a escassez de recursos quanto a degradação ambiental são consideradas variáveis

causais de conflito apenas quando associadas a aspectos econômicos e sociopolíticos e raramente são o fator decisivo para a eclosão da violência. Também houve o consenso sobre a inexistência de evidências que revelem uma relação inequívoca entre ecologia e conflitos interestatais no sentido clássico, mesmo quando os atores são categorizados como transfronteiriços. Em geral, os confrontos são intraestatais ou regionalmente limitados no nível subnacional, como ocorre entre os Estados que fazem fronteira com os mesmos rios e lagos. O cenário mais provável de ocorrer crises ambientais, concordam os pesquisadores analisados, são áreas com instituições políticas e sociais frágeis em termos de capacidade para solucionar problemas (WBGU, 2007, pp. 30-31). Tal aspecto ratifica a importância do Estado em termo instrumental, como unidade de análise, e operacional, como gestor e solucionador de conflitos também em temas ambientais. Por mais que os indivíduos, em si, sejam importantes, os Estados continuam a ter primazia como objetos de segurança porque sua existência “é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo no sistema internacional” (CEPIK, 2001, p.7).

Pode-se afirmar, assim, que mesmo contribuindo para a afirmação da segurança ambiental, as pesquisas dos anos 1990 não representaram uma ampliação do discurso securitário, nem produziram respostas adequadas. Contudo, ao deslocar a atenção para os diferentes tipos de vulnerabilidades, a discussão salientou a inadequação conceitual do paradigma tradicional para lidar com as questões ambientais, reforçando a necessidade de sua reformulação, e dos instrumentos para fornecer estabilidade ao cenário mundial. A abordagem clássica elide aspectos fundamentais da inter-relação do meio ambiente com a agenda de segurança, sobretudo na dimensão interestatal. A complexidade dessas relações, bem como a multidimensionalidade inerente a tais tensões exigem uma abordagem que alcance além dos conflitos ambientais sem excluir, necessariamente, a possibilidade de problemas de ordem ecológica serem incorporados ao âmbito securitário.

O conceito tradicional de segurança dificulta a compreensão das questões ambientais como uma ameaça à estabilidade política, especialmente se essas se relacionarem a temas difusos, e restringe o provimento de respostas. O caso do aquecimento global é um exemplo bastante emblemático e revela a multiplicidade de dependências recíprocas que existe entre os fatores políticos, sociais, econômicos e ecológicos. Se por um lado sua relação com a dimensão energética, fator preponderante para as políticas e estratégias de segurança do Estado, afeta diretamente o interesse nacional, por outro lado seus impactos, que têm se

mostrados capazes de desestabilizar o cenário internacional, secundarizam valores regularmente associados ao Estado-Nação, como a territorialidade e a soberania ao colocar em risco o sistema agrícola mundial, o fornecimento de água potável e vastas áreas costeiras devido à subida do nível do mar, além de aumentar significativamente massas migratórias humanas (deslocados ambientais).

Atribuir o caráter de segurança às alterações do clima pode ser cabível ou necessário para lhe conferir importância e reforçar “a necessidade de mobilizar respostas sem precedentes e urgentes” (BUZAN *apud* WÆVER, 1995, p. 63). Entretanto é necessário verificar o desenvolvimento e as implicações desse processo através de uma abordagem que trespasse a questão militar e estatal e alcance a plenitude da dinâmica ambiental. Desse modo, será possível construir um entendimento que auxilie a elaboração de políticas eficazes para o enfrentamento do problema tanto de curto prazo quanto de longo prazo. O capítulo que se segue expõe uma das tentativas de repensar segurança e seu liame com o meio ambiente, através da ampliação e aprofundamento do conceito tradicional: a Escola de Copenhague.

## 2 A ESCOLA DE COPENHAGUE E OS ESTUDOS DE SEGURANÇA

Dentre as abordagens que surgiram questionando as bases restritas da perspectiva tradicional de segurança encontra-se a da Escola de Copenhague<sup>40</sup>, cujo foco recai sobre a construção de mecanismos capazes de estruturar a paz no ambiente internacional. Criado em 1985, o Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), alargou o conceito de segurança, estendendo-o a outros setores além do militar e alcançando um número maior de valores e ameaças a serem considerados. A Escola possibilitou respostas mais diretas a temas difusos, comumente conhecidos por *low politics* e desenvolveu um relevante instrumento de análise, a teoria da securitização, para compreender os mecanismos através dos quais certos problemas são transformados em questões de segurança.

Este capítulo apresenta e analisa a contribuição da Escola como parte de um esforço maior para o aprofundamento e ampliação dos estudos de segurança, discutido no capítulo anterior, contextualizando-a nos debates de Relações Internacionais das últimas décadas. Em seguida, introduz os elementos chaves do arcabouço teórico de Copenhague, em especial a securitização, e sua relevância como instrumental analítico para tratar questões de natureza não militar. Ao setor ambiental é atribuída especial atenção, sendo descrito através da identificação de seus atores, sua dinâmica e seus mecanismos, em cotejo com o processo de securitização da mudança climática na União Europeia. Por fim são discutidas as principais críticas ao quadro teórico da Escola e as respostas dos seus autores a tais críticas, procurando inferir as possibilidades oferecidas por uma perspectiva alargada do conceito de segurança, fundamentada em elementos da epistemologia construtivista.

---

<sup>40</sup> A Escola de Copenhague remete geralmente aos primeiros estudos do grupo de pesquisa “European Security” no Copenhagen Peace Research Institute, notadamente os livros: *Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects* de Egbert Jahn, Pierre Lemaitre e Ole Wæver; *European Polyphony: Perspectives beyond East-West Confrontation* de Ole Wæver, Pierre Lemaitre e Elzbieta Tromer (eds.); *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era* de Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer e Ole Wæver; *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, de Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup e Pierre Lemaitre; *Security: A New Framework for Analysis*, Barry Buzan, Jaap de Wilde e Ole Wæver e *Regions and Powers: The Structure of International Security* de Buzan e Wæver. A revisão mais abrangente da Escola foi realizada por Jef Huysmans “Revisiting Copenhagen: Or On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe”, in *European Journal of International Relations* (1998), p.479-506.

## 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A ESCOLA DE COPENHAGUE

Nos anos 1970, quando a agenda de segurança girava em torno da Guerra Fria e da supremacia do poder militar, as duas crises petrolíferas chamaram a atenção para as questões econômicas internacionais como fonte de insegurança para o cenário mundial. A necessidade de garantir as condições de desenvolvimento e o acesso aos mercados de abastecimento e escoamento se transformaram em temas cruciais e uma preocupação compartilhada por grande parte dos Estados. No início dos anos 1980 surgiu a concepção de “segurança completa” (*comprehensive security*) a partir da “segurança econômica” formulada pelo Japão, no âmbito da reformulação da “Doutrina Yoshida”<sup>41</sup>. Esse país centralizou sua política externa em torno dos objetivos econômicos e do bem-estar de sua população, mantendo-se afastado das disputas internacionais e comprometimentos geopolíticos. Reconhecer o caráter multidimensional e multi-instrumental da segurança significava, para os proponentes do *comprehensive security*, minimizar as tensões no cenário internacional<sup>42</sup>.

Paralelamente ao incipiente processo de ampliação da agenda de segurança, desenvolvia-se a consciência ambiental e a politização do meio ambiente nos países ocidentais mais industrializados, ainda que obscurecidas pela tensão entre estadunidenses e soviéticos. No meio acadêmico foram relevantes os artigos de Lester Brown, *Redefining National Security* (1977), e de Richard Ullman, *Redefining Security* (1983, pp.129-153), que abriram a perspectiva para novas formas de ameaças e vulnerabilidade. Para Ullman (1983, p. 129), “definir segurança nacional [...] meramente em termos militares transmite uma imagem profundamente falsa da realidade”. Também Mathews (1989, pp. 162-177) em “*Redefining Security*” diversifica as fontes de ameaça e propõe novas áreas de segurança nas quais inclui problemas ambientais e demográficos. Embora os citados estudiosos defendessem a redefinição de segurança, não chegaram a elaborar, de fato, um conceito, “apenas tomaram

---

<sup>41</sup> Segundo Jesus Júnior (2008, p. 9-16), a Força de Ocupação que se instalou no Japão após a rendição (1945-1952) reformou suas instituições para evitar que o país voltasse a adotar uma postura imperialista em relação aos vizinhos. A cultura antimilitarista foi absorvida pela sociedade nipônica e influenciou a política exterior do ministro Yoshida Shigueru (1948-1954), cuja Doutrina estabelecia que todos os esforços e recursos deveriam se voltar para o desenvolvimento econômico. Mesmo após conseguir a prosperidade desejada, essa política continuou em prática.

<sup>42</sup> A “segurança completa” foi posteriormente também acolhida por outros países e organizações como o Canadá, os países do Sudeste Asiático e pela ONU.

um emprestado acriticamente da visão tradicional, multiplicado e estendido a novos campos” (WÆVER, 1995, p.49).

Em 1983, Barry Buzan na obra *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (1983), reeditado em 1991 como *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, forneceu o esteio teórico para a ampliação do conceito de segurança, que vinha sendo demandada pelo campo acadêmico, para além da agenda político-militar. Delineavam-se, assim, as diretrizes da Escola de Copenhague<sup>43</sup>, criada em 1985, na Dinamarca, com o declarado propósito de reestruturar o campo de estudos de Segurança Internacional, direcionando-o para uma lógica mais abrangente na qual os recursos militares são relativizados. Ao longo das décadas que se seguiram, o grupo se voltou para o estabelecimento de um arcabouço teórico que garantisse “[...] um grau suficiente de coerência e continuidade para garantir o rótulo de ‘Escola’ ou círculo social” (HUYSMANS, 1998, p. 479). Um quadro analítico e conceitual foi desenvolvido voltado inicialmente para a aplicação da segurança, e não para sua redefinição.

Buzan propõe a ampliação dos estudos de segurança para cinco diferentes setores (militar, político, econômico, societal<sup>44</sup> e ambiental), de acordo com os objetos referentes possíveis em cada um, para os quais as ameaças podem ser dirigidas. Os três níveis de análise, Indivíduo, Estado e Sistema Internacional, são centrais para o argumento, porém o enfoque estatal é privilegiado e mantido como referência, já que envolve o jogador dominante no sistema político internacional. O indivíduo é considerado a unidade básica irredutível ao qual o conceito de segurança pode ser aplicado. “Esse fato torna a segurança individual um bom ponto de partida para uma análise mais ampla” (BUZAN, 1991, p. 49). Apesar disso, segundo o autor, os níveis de análise não podem ser reduzidos ao denominador comum da segurança individual, pois tal redução encobriria a tensão constante que permeia o individual e o coletivo. Nesse sentido, o importante é registrar a dicotomia entre segurança individual e nacional como um dilema central na concepção de segurança e observar os efeitos nos outros níveis do problema (*Idem*, p.60). O foco, assim continua a ser a segurança nacional, da coletividade, apenas secundariamente do ser humano, e como ela se relaciona com a segurança internacional.

---

<sup>43</sup> Na realidade, um centro de pesquisas, o *Center for Peace and Conflict Research*, hoje denominado *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI).

<sup>44</sup> O termo *segurança societal* é utilizado pelos autores com o objetivo de distinguir esse setor do que seria a segurança social, ligada ao bem-estar social (BUZAN *et al.*, 1998, p. 120).

O ponto de inflexão no arcabouço teórico da Escola ocorre com a obra *Security: a New Framework for Analysis*, (BUZAN, WÆVER & WILDE, 1998), na qual os setores se tornam autônomos, passando a ter objetos de referência próprios e que não necessariamente incluem o Estado. Segundo Messari (2003, p. 133), o intuito era “adequar instrumentos distintos a ameaças distintas”, assim nos assuntos de segurança de alta intensidade, *hard security*, o aparelho militar é utilizado para enfrentar tais ameaças, no caso de serem de baixa intensidade, ou *soft security*, meios alternativos são utilizados, sem a mobilização de todas as potencialidades nacionais, contudo eles não deixarão de serem tratados como ameaças. Ver Quadro 4.

**Quadro 4** - Expansão da área de segurança, segundo Buzan *et al.*

	<b>Objeto referente</b>	<b>Tipo de relação</b>	<b>Instrumentos</b>
Setor militar	O Estado ou outras entidades políticas, como as Forças Armadas.	Relações de força.	Hard security
Setor político	A soberania estatal, em alguns casos, uma ideologia.	Relações de autoridade e reconhecimento externo.	Hard security
Setor econômico	Regimes específicos ou o próprio mercado.	Relações de comércio, produção e finanças.	Soft security
Setor societal	Grupos independentes do Estado, como nações, em sentido cultural e religiões.	Relações entre identidades coletivas.	Soft security
Setor ambiental	Desde a sobrevivência de espécies e habitats, inclusive o humano, até o clima e a biosfera.	Relações entre as atividades humanas e a biosfera.	Soft security

Fonte: BUZAN *et al.*, 1998, p. 22-23.

Aproveitando-se das contribuições do debate sobre a teoria de Relações Internacionais e das pesquisas de Ole Wæver, os trabalhos da Escola passam a adotar uma perspectiva teórica mais construtivista, através da qual o mundo, assim como os instrumentos intelectuais para ver esse mundo, não são alcançados objetivamente, mas através de conceitos socialmente elaborados. Segurança, por extensão, passa a ser tratada como um processo intersubjetivo de construção de ameaças, “uma forma particular de práxis social, [...] a partir de um lugar específico, através de uma voz institucional, pelas elites” interessadas em estabelecer sua agenda (WÆVER, 1995, p. 57). Em outros termos, não se refere mais a um atributo do Estado, mas a um ato de fala associado a práticas institucionais que lhe atribuem esse sentido (BUZAN *et al.*, 1998, pp. 21 e 57). Entretanto, diferente dos construtivistas, que defendem uma realidade dinâmica sustentada em ideias e identidades, Copenhague acredita

que nem todas as práticas são flexíveis, as de segurança, por exemplo, “mesmo constituídas socialmente são sedimentadas na estrutura, tornando-se relativamente estáveis” (*Idem*, p. 35).

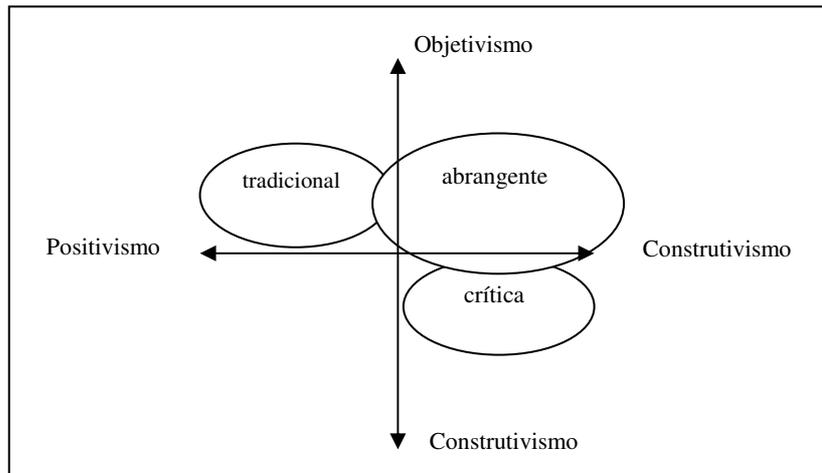
Em suma, a Escola de Copenhague dialoga ao mesmo tempo com a corrente clássica de segurança, “estudar uma nova agenda ampliada de segurança não exclui os estudos tradicionais de segurança”, (Buzan *et al.*, 1998, p. 195) e com o construtivismo, ao defender que as ameaças são construções sociais, colocando-se, por conseguinte na interseção das perspectivas tradicional e crítica. Buzan (BUZAN *apud* DUQUE, 2009, p. 473) denominou tal posicionamento como abrangente, “*widener*”, caracterizando-o como um meio termo entre a vertente tradicional dos estudos de segurança que enfatiza o uso da força, questões militares, ameaças objetivas e o estadocentrismo e a vertente crítica que se fundamenta em ameaças e objetos construídos socialmente. A perspectiva abrangente está relacionada ao construtivismo interpretivista ou convencional no qual certas práticas são fixadas por razões metodológicas. O Quadro 5 sintetiza as perspectivas de segurança segundo Copenhague.

**Quadro 5** - Diferentes abordagens dos estudos de segurança.

Perspectiva	Segurança	Relações sociais
Tradicional	Positivista: realidade objetiva e testada;	Relações e estruturas sociais duráveis e sedimentadas- Objetivista.
Abrangente	Construtivista: objetos de segurança socialmente construídos;	Reconhecimento do caráter contingente. Fixação do sentido para permitir a análise.
Crítica	Construtivista: objetos de segurança socialmente construídos.	Produto das ações humanas, caráter contingente.

Fonte: BUZAN *et al.*, 1998.

Segundo Buzan *et al.* (1998, p. 35) “apesar da posição filosófica ser, em certo sentido, radicalmente construtivista ao sustentar que segurança é sempre uma construção política [...] em [seus] objetivos ela está mais próxima dos estudos tradicionais”, pois, nem contesta os atores de segurança existentes nem suas ações, tampouco refuta as dinâmicas clássicas de tensão interestatal, como o mecanismo do equilíbrio de poder. Copenhague se afasta do construtivismo, característica da vertente crítica, ao pressupor que existe uma realidade empírica externa aos observadores que pode ser investigada para subsidiar os debates teóricos na área de segurança internacional, como pode ser visualizado na Figura 5. “Os fatos nem corroboram nem falsificam; eles não são externamente, mas internamente relacionados com a construção teórica” (HUYSMANS, 1998, p. 485).



**Figura 5** - Estudos de Segurança  
 Fonte: Adaptado pela autora de Buzan et. al., 1998.

Para a Escola de Copenhague, uma questão se torna de segurança quando é apresentada por um ator como uma ameaça existencial a determinado objeto referencial, legitimando medidas extraordinárias para combatê-la. É um “ato de fala”, *speech act* (WÆVER, 1995, p. 251). Tal perspectiva atribui ao conceito de segurança três elementos essenciais: um agente securitizador (*securitising actor*) que constrói o ato de fala; o discurso, atestando uma profunda influência construtivista, próxima, inclusive, da teoria da *ordem do discurso* de Michel Foucault; e a contingência de uma ameaça que deve ser *declarada* como existencial, indicando que há uma hierarquia entre os perigos enfrentados por um agente. O que é entendido como ameaça se torna uma, independente da presença ou não de perigos materiais ou “reais”, ou seja, segurança é uma escolha política e um conceito subjetivo<sup>45</sup>. Wæver (1995) finaliza a *rationale* de Copenhague diferenciando politização de securitização. O segundo processo oferece ferramentas extraordinárias (além da política e, muitas vezes, da ordem jurídica) para a solução de um problema e alcança êxito quando a construção da ameaça existencial pelo enunciador é socialmente aceita e a sobrevivência passa a ser assunto crucial.

<sup>45</sup> Um exemplo bastante emblemático é a religião em alguns Estados do Oriente Médio. Irã e Arábia Saudita consideram a liberdade de culto e os veículos de imprensa ameaças à teocracia do país, assim sendo a religião é protegida ou securitizada. Já na Turquia, a laicidade estatal é securitizada contra a religião (ameaça) ou, mais precisamente, contra grupos religiosos que defendem o fim do Estado laico. A maneira como a questão religiosa é percebida em cada país é variável e fundamentada em decisões políticas.

O fundamental na securitização é, portanto, identificar não os aspectos materiais objetivos, mas a percepção que os atores securitizantes têm desses aspectos que, segundo Buzan *et al.* (1998, p. 32), envolve duas considerações: o que acontecerá se não for tomada uma decisão com relação à ameaça; e o que acontecerá se a decisão for tomada. Esses questionamentos moldarão o discurso que, se aceito pela audiência, permitirá as ações a serem implantadas para atenuar a ameaça. Ao transitar entre os domínios do Realismo e do Construtivismo, o grupo de Copenhague abre espaço para uma agenda de pesquisa que concilia aspectos de ambas as vertentes, permitindo a interpretação de continuidades e mudanças do cenário internacional, aplicável não só ao período atual, mas também à história recente das Relações Internacionais. No entanto, a inovação mais relevante da Escola foi elaborar um quadro conceitual e analítico que possibilita compreender os mecanismos através dos quais determinadas questões se tornam de segurança: a securitização.

## 2.2 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

Desenvolvida no contexto da pesquisa sobre a dinâmica europeia de segurança, a teoria da securitização foi articulada por Ole Wæver no final de 1980, refinada por ele mesmo em *Securitization and Desecuritization* (1995, pp. 46-86) e com a colaboração de Barry Buzan e de Jaap Wilde recebeu em 1998 seu pleno tratamento na obra *Security: A New Framework for Analysis*, tornando-se uma das mais importantes contribuições da Escola de Copenhague. Em termos gerais, securitizar é estabelecer entendimentos compartilhados, intersubjetivos, sobre uma ameaça existencial. Como não existem ameaças objetivas a serem descobertas, elas são reconhecidas (intersubjetividade) pelas comunidades políticas que, a partir de então, as constroem como tal, através de atos de fala bem sucedidos. O processo de securitização possui uma estrutura específica que, na prática, limita a natureza teórica de segurança e envolve a identificação de ameaças existenciais, ações emergenciais e produz efeitos nas relações entre as unidades com a quebra de regras.

Em outros termos, a teoria da securitização reconhece a relação intersubjetiva entre um enunciador e uma audiência, desde que sejam observadas certas condições estruturais e enunciativas. Uma retórica específica de ameaça à existência de determinado objeto

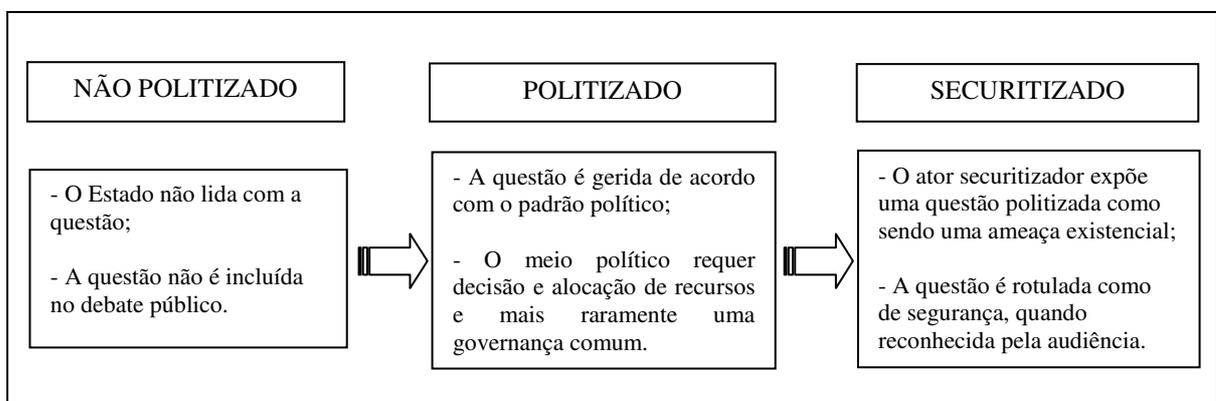
(tradicionalmente, mas não necessariamente o Estado) eleva um tema “para além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão ou em um tipo especial de política ou acima da política” (Buzan *et al.*, 1998, p. 23). Se uma audiência significativa, aquela que agrega recursos (materiais, simbólicos etc.) necessários para o processo, aceita o discurso (*speech act*) e a adoção de ações emergenciais para proteger e defender o objeto referente, a questão se torna de segurança, não necessariamente porque existe uma ameaça existencial, mas porque foi percebida como tal (*Idem*, p.27). A securitização se desenvolve assim em duas fases (*Idem*, p. 25). Na primeira, o ator securitizador inicia o movimento ao perceber uma ameaça à ordem política estabelecida e reivindica o direito de tratá-la com medidas extraordinárias. A segunda consiste na aceitação do ato de fala pela audiência “relevante”, legitimando a adoção de medidas extraordinárias.

Essa concepção poderia sugerir que tudo pode se tornar uma questão de segurança e que qualquer ator pode desencadear o movimento securitizador. A Escola então ressalta que o agente securitizador precisa ter autoridade e capacidade de construir social e politicamente a percepção da existência da ameaça, independentemente da sua existência real, a fim de movimentar o debate político em torno da sua proposta, com vistas a garantir ao seu discurso um livre trânsito na cena política internacional. Para Wæver (1995, p. 54), a securitização privilegia o discurso estratégico das elites, pois somente aqueles que possuem uma posição privilegiada na estrutura institucional podem transformar um determinado objeto referente em questão de segurança. “Por definição, uma questão é um problema de segurança quando as elites declaram que assim o seja”. Em contrapartida, apenas um enunciador com autoridade e capacidade não garante um ato de fala de sucesso. É necessário que ele seja aceito pelo público, ou seja, que uma comunidade política inclua o problema nas suas considerações de segurança. A securitização, como um processo social intersubjetivo, é determinada por uma comunidade política e não por indivíduos, apoiando-se, portanto numa lógica de segurança derivada da compreensão schmittiana do político.

Para Carl Schmitt (1932, pp. 26-28), a essência ou especificidade da política, ou o que ele denomina de “político” (*Politisch*) não pode ser encontrada na natureza da questão em si, mas no “relacionamento particularmente intenso que os atores sentem em relação a ela”. A intensificação da relação produz em sua forma acabada, uma “divisão absoluta entre amigo e inimigo em relação a qualquer assunto” e é para essa “oposição específica entre amigo e

inimigo, que se voltam as ações e motivos políticos” (SCHMITT, 1932, p 26) <sup>46</sup>. Segundo Xavier (2010, p. 8), “para Schmitt o inimigo aqui é sempre um conjunto de homens, o inimigo público (da expressão latina *hostis*), e não o inimigo pessoal (do latim *inimicus*) por quem se nutra ódio.” Qualquer antagonismo religioso, moral, econômico, étnico pode se transformar em antagonismo político quando for suficientemente forte para agrupar efetivamente os homens em amigos e inimigos, “o mais intenso e extremo antagonismo.” (SCHMITT, 1932, p.37). Qualquer relação social pode tornar-se uma grandeza política quando chega ao “ponto decisivo” (*entscheidenden Punkt*), caracterizado pela intensidade da oposição especificamente política. Uma situação torna-se mais política, à medida que se aproxima do ponto extremo que é o agrupamento entre amigos e inimigos (*Idem*, 29-30).

Para a teoria da securitização, qualquer tema pode ser securitizado se o mesmo for intensificado até um ponto crítico a partir do qual ele passa a ser apresentado e aceito como uma “ameaça existencial”. Buzan *et al.*(1998, pp. 23-24), compartilhando da lógica schmittiana, propõem um espectro ao longo do qual as questões públicas podem ser deslocadas até o domínio da segurança, como pode ser observado na Figura 6. Numa extremidade estão as questões não politizadas que não são consideradas nem pelos Estados nem pelo debate público. No centro do espectro se localizam os temas politizados que já fazem parte das esferas política e pública, exigindo decisão do governo e a alocação de recursos. Na outra extremidade estão as questões securitizadas que, apresentadas como uma ameaça existencial, requerem medidas imediatas e justificam ações fora dos limites normais da prática política.



**Figura 6** - Espectro de segurança

Fonte: Adaptado pela autora de BUZAN *et. al.*, 1998.

<sup>46</sup> Die spezifisch politische Unterscheidung, auf welche sich die politischen Handlungen und Motive zurückführen lassen, ist die Unterscheidung von Freund und Feind (SCHMITT, 1932, p 26).

Ao evocar o atributo de segurança para uma questão, essa se desloca para uma política específica acima da política convencional (*Idem*, p. 23). Uma politização extremada se converte em securitização, quando uma situação é declarada e reconhecida como sendo de emergência, legitimando o direito de se quebrarem as regras estabelecidas e se adotarem medidas excepcionais para deter o perigo. Segundo Buzan *et al.* (1998, pp.23-24)

A securitização pode, pois, ser entendida como uma versão extrema de politização. Em tese, qualquer questão pública pode ser classificada como não politizável (o que significa que o Estado não se ocupa da questão, nem esta se torna alvo de debate ou de decisão pública) ou como politizável (o que significa que a questão faz parte do debate público e que requer decisão política e alocação de recursos e, com menor frequência, qualquer outra forma de governança pública) ou então como de segurança (o que significa que a questão é representada como uma ameaça existencial e que requer medidas de emergência que, por sua vez, justificam decisões políticas tomadas à margem do processo político democrático).

Essa abordagem inova tanto ao apresentar segurança de maneira subjetiva, acionada por uma estrutura retórica, um discurso securitizante quanto por ampliar sua lógica na medida em que ela pode ser aplicada a outros objetos referentes sem perder sua especificidade conceitual. Entretanto, ao requerer prioridade máxima para uma questão, a securitização delinea a natureza política de fazer segurança e tem consequências significativas sobre as decisões governamentais, legitimando medidas de exceção. “A securitização exige medidas de emergência e justifica ações fora dos limites normais de procedimento” (Buzan *et al* 1998, 23-24). Williams (2003, p. 515) identifica nesse aspecto outro ponto de contato com o decisionismo schmittiano. De acordo com Schmitt, os Estados liberais tendem a abandonar suas normas gerais preestabelecidas para justificar medidas excepcionais diante eventos repentinos e normalmente imprevisíveis que geram um sentimento de ameaça à existência estatal. A insuficiência de tempo para reflexão e consideração justifica as situações de “exceção”, que não podem ser determinadas por antecipação.

Quando a ordem política prevalecente está sendo desafiada, uma ação deve ser empreendida para resolver de forma definitiva a instabilidade, mesmo que ela enseje a suspensão dos procedimentos normais que depende, em última instância, de uma capacidade de decisão que se sustenta fora do regramento prefixado. A teoria da securitização reconhece que uma situação de exceção ocorre quando se percebe a presença de uma ameaça existencial,

o que demanda medidas extraordinárias. Neste caso a estrutura de regras predefinida não se aplica, logo o momento decisional é supervalorizado, em si, sem considerar que a construção da percepção de (in)segurança pode ser afetada pelo contexto no qual o decisor está inserido. Embutida nessa lógica está, então, a preocupação da teoria de securitização em “sustentar uma determinada essência para a segurança, embora ela afirme que se mantém cética em relação a arcabouços analíticos que assumem que segurança possui um significado geral independente dos contextos” (CIUTÀ *apud* FERREIRA, 2010, p 213.).

Os elementos envolvidos no processo securitizador segundo Buzan *et al.* (1998, p. 36). são: a) os atos de fala; b) os objetos referentes, vulneráveis às ameaças; c) os atores securitizadores que declaram que determinado objeto referente é uma questão de segurança; d) os atores funcionais, que afetam a dinâmica de um setor específico e influenciam significativamente as decisões de segurança, concordando ou não com a securitização. Os níveis de análise são: o sistema internacional, os subsistemas internacionais, como por exemplo, a União Europeia, as unidades (Estados), as subunidades, como grupos de interesses domésticos ou transnacionais, e os indivíduos. A partir da identificação do nível, é possível localizar os objetos de referência e os atores securitizadores, assim como a dinâmica de interação entre eles.

### **2.2.1 Ato de fala - *Speech act***

Enquanto a abordagem tradicional enfatiza as dimensões físicas e materiais de segurança, a Escola de Copenhague considera a linguagem um veículo de difusão e institucionalização de ideias, aproximando-se do Construtivismo (ADLER, 2006; p.103). O ato de fala (*speech act*) não apenas descreve a realidade, mas também ajuda a moldá-la por ser um canal através do qual as coisas ao mesmo tempo que transmitem um significado, adquirem um sentido atribuído pelos enunciadores. Em se tratando de securitização é através de uma construção discursiva, dotada de retórica e semiótica particulares, que atores específicos colocam certas questões como sendo uma ameaça existencial e não apenas um problema. As sensações de vulnerabilidade e (in)segurança são elaboradas socialmente por meio de um

processo comunicativo<sup>47</sup>, não possuindo, portanto uma existência objetiva (Buzan *et al.*, 1998, pp.21, 57). Desse modo, segurança pode ser estudada diretamente a partir do ato de linguagem, *speech act*, construto teórico típico do pós-estruturalismo em Relações Internacionais, e seus efeitos.

Na teoria do ato de fala quando algo é dito, algo se realiza, através da mera enunciação (AUSTIN, 1962). Também para Wæver (1995, p. 55) “o discurso em si é o ato”. Certas questões se tornam de segurança, ou mais especificamente ameaças, através da linguagem, falada ou escrita, que moldada em uma forma particular e utilizada em um determinado contexto constituem, *per se*, segurança. Segundo o autor, as palavras que referenciam uma ameaça não são apenas signos linguísticos, trazem consigo a solicitação que sejam implantadas medidas para combatê-las. Tal aspecto se reforça se o ator securitizador é um representante do Estado, que se encontra em condições de aplicar as ações demandadas, após requerer poderes especiais para tanto. Essa conceituação que foi aceita no texto de 1998, com a ressalva de que “apresentar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente não cria por si mesmo a securitização - isto é um *movimento securitizador*, a questão só é securitizada se, e quando, a audiência a aceita como tal” (Buzan *et al.* 1998, p. 25, grifos no original). Os atos de fala, em vez de produtores de segurança, passam a ser vistos como componentes da construção intersubjetiva de segurança, entre o ator securitizador e audiência (*audience*), que desencadeiam os movimentos securitizadores.

O ato de fala é um ponto fulcral da teoria da securitização e tem sua origem na Pragmática Discursiva de Austin que os distingue entre atos de constatação e atos performativos, “isto é entre o uso de sentenças para descrever fatos e eventos e sentenças que são usadas para realizar (*to perform*) algo e não para descrever ou relatar” (MARCONDES, 2003, p. 27). Os primeiros podem ser verdadeiros ou falsos, já os últimos podem ser bem ou mal sucedidos, independentemente de serem verdadeiros ou falsos, segundo sua capacidade de transformar uma situação. Os proferimentos<sup>48</sup> performativos (*performative utterance*) expressam uma intenção de ação perante o mundo que pode vir a se concretizar. Para se tornar

---

<sup>47</sup> Embora o foco seja a fala, tal abordagem também permite a inclusão de representações escritas. Williams (2003) acredita que a análise apenas focada nas formas de linguagem é estreita e limitada, deve portanto ser estendida a outros modos de comunicação, entre outros, meios eletrônicos e imagens visuais.

<sup>48</sup> Austin faz a distinção conceitual entre sentença (*sentence*), declaração (*statement*) e proferimento (*utterance*). A sentença possui uma estrutura gramatical dotada de significado, é uma frase em abstrato, não importando o contexto em que é dita ou usada. As declarações afirmam ou negam algo. Já o proferimento é a emissão da sentença por um indivíduo em casos particulares e determinados, é um ato concreto e delimitado. Para Copenhague o que deve ser examinado *não* é a sentença, mas o proferimento numa situação linguística.

bem sucedido, ou um ato “feliz”, não basta enunciar palavras, é necessário satisfazer algumas condições que combinam elementos intencionais e factícios. Deve existir um procedimento convencionalmente aceito, que apresente um determinado efeito e que inclua o proferimento de palavras adequadas, por certas pessoas, e em circunstâncias particulares de tempo e lugar (AUSTIN, 1962, p. 26). Existe, portanto, uma necessária dependência do ato performativo e o contexto no qual ele se realiza, a discrepância entre um ato de fala e o meio torna o ato infeliz (*Idem*, p. 34). O Quadro 6 esquematiza a classificação de Austin para um ato de fala.

**Quadro 6** - Classificação dos atos de fala

Atos de fala			
Constatativos		Performativos	
Verdadeiros	Falsos	Felizes	Infelizes
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- intenção e adequação do discurso (regras e convenções da língua);</li> <li>- autoridade e intenção dos atores;</li> <li>- contexto, tempo e lugar propícios;</li> <li>- execução do procedimento de modo correto e completo.</li> </ul>	

Fonte: Adaptado de Austin (1962) pela autora.

Um performativo de sucesso traz à existência o estado de coisa que ele nomeia e em sua essência esse discurso envolve três atos que ao serem combinados constituem a situação do *speech act*: o locucionário - a enunciação de algo que contém um dado sentido ou referência (o dizer algo); o ilocucionário, a essência da linguagem performativa, que se realiza a partir do momento em que o ouvinte compreende o que o locutor pretendeu realizar ao proferir determinada frase, (a ação que se realiza enquanto se diz algo)<sup>49</sup>, e o perlocucionário através do qual aquilo que é dito pode gerar efeitos sobre os sentimentos, pensamentos ou ações dos ouvintes, fazendo com que eles sejam afetados de algum modo pela enunciação (AUSTIN, 1962, pp. 94-7)). Ou seja, um *speech act* é dizer algo, agir ao dizer algo e criar

<sup>49</sup> Os atos ilocucionários e perlocucionários divergem quanto à natureza das conseqüências que eles promovem. Os primeiros geram efeitos se somente todas as condições de felicidade se concretizarem, já no segundo, os resultados são específicos de acordo com as circunstâncias de emissão. Os perlocucionários não envolvem apenas os pronunciamentos específicos, inclui todos os efeitos, intencionais ou não, que algumas afirmações particulares em uma determinada situação podem causar.

algo através da ação ao dizer algo (HABERMAS *apud* BALZACQ, 2005, p. 175). Para Fernandez (2010, p. 16):

[...]um ato de fala é um conjunto de elementos essencialmente lingüísticos que expressam um conteúdo, o que é dito (dimensão locucionária da linguagem), comportam uma ação de quem fala enquanto diz algo (dimensão ilocucionária da linguagem) ao mesmo tempo em que provocam algum efeito nos ouvintes (dimensão perlocucionária da linguagem).

Para Copenhague a perlocução do ato é fundamental, ou seja, averiguar se a maneira de gerir a questão se transforma após sua enunciação como ameaça e a aceitação da audiência. Seus teóricos estão interessados no efeito do ato de fala que, se for bem sucedido, configurará uma securitização, ou seja, a legitimação para uma ação de emergência “expressa na quebra de regras em vigor dentro de um sistema político particular” (*Idem*, p. 26). O critério que define segurança, por conseguinte, é textual, a partir da localização no discurso dos “argumentos que se apropriam da lógica e retórica definida como ‘segurança’” (*Idem*, p. 177). Buzan *et al.* (1998, p. 32) identificam duas condições sob as quais o ato de fala é mais provável de obter sucesso: a condição interna é linguístico-gramatical e a externa socio-contextual. Internamente o ato de fala deve seguir o vocabulário e a gramática relacionados à segurança, atender às chamadas *regras* ou *convenções* dos atos de fala e construir uma “trama” que inclua ameaça existencial (*Idem*, p. 33). A primeira condição externa diz respeito à posição de autoridade do enunciador em relação à audiência, bem como sua capacidade para invocar procedimentos emergenciais e/ou extraordinários. A segunda refere-se às circunstâncias ou o contexto que podem facilitar ou descartar a securitização. O discurso para ter força ilocucionária como ação e, portanto, produzir atos perlocucionários, deve ser proferido dentro de um contexto apropriado.

Considerando a securitização do clima, quando a União Europeia afirma que o aquecimento global é uma ameaça existencial o seu discurso não é ato constativo (que pode ser verdadeiro ou falso, isto é uma ameaça real ou não), mas um ato performativo que não se reduz a utilização de signos lingüísticos. A enunciação implica uma ação em um contexto no qual segurança é entendida como um lócus de decisão situado além das regras ordinárias da esfera política. Essa construção discursiva agrega aspectos locucionários, que se referem ao **conteúdo**, o que se diz sobre os impactos da instabilidade do clima; ilocucionários, que

envolvem a **ação** de representar o problema como uma ameaça e, finalmente, perlocucionários, o **efeito**, que afetam as políticas a serem viabilizadas.

### 2.2.2 Objetos de referência

“Objetos referentes são coisas que são vistas como existencialmente ameaçadas e que têm uma reivindicação legítima de sobrevivência, tais como a soberania do Estado, a identidade nacional, o meio ambiente e a estabilidade econômica de um Estado” (Buzan *et al.*, p. 1998, p. 36). São as unidades, cuja existência o ator securitizador demanda que se tomem medidas com vistas a protegê-las. Como não há uma divisão rígida entre os níveis doméstico e internacional, muitos dos objetos referentes não são definidos pelo conceito de Estado, mas sim por valores e objetivos mais ou menos amplos que são a base para a definição dos setores de segurança, como o livre comércio, as temperaturas globais ou uma cultura regional (*Idem*, p. 36), como pode ser observado no Quadro 7. Entretanto, tradicionalmente, o objeto referente tem sido o Estado, relacionado a sua sobrevivência e à manutenção da soberania.

**Quadro 7** - Os setores e seus objetos referentes

	<b>Objeto referente</b>	
Setor militar	O Estado ou outras entidades políticas, como as Forças Armadas.	High politics - tradicional
Setor político	Um princípio constitutivo do Estado, como a soberania ou, em alguns casos, uma ideologia.	High politics – tradicional
Setor econômico	Regimes específicos ou o próprio mercado.	Low politics - abrangente
Setor societal	Grupos independentes do Estado, como nações, em sentido cultural e religiões.	Low politics-abrangente
Setor ambiental	Desde a sobrevivência de espécies ou habitats até o clima e a biosfera.	Low politics-abrangente

Fonte: BUZAN *et al.*, 1998, pp. 22-23)

Embora reconhecendo que, em princípio, os atores securitizadores possam tentar construir qualquer coisa como um objeto referente, Buzan *et. al.* (1998, p. 36) salientam que,

na prática, existem condições que restringem ou facilitam transformar alguns tipos de objetos em referência de segurança, mais do que outros. A escala é um dos principais determinantes para essa consideração. Se por um lado, os autores argumentam que “os indivíduos e os pequenos grupos raramente podem estabelecer a legitimidade de segurança por direito próprio” por outro lado, o nível sistêmico também apresenta problemas em estabelecer a legitimidade de segurança. Assim sendo, o meio termo, expresso nas coletividades limitadas, como Estados, nações ou civilizações, prova ser mais favorável para securitização do que objetos referentes demasiadamente amplos ou demasiadamente restritos.

A adoção de novas unidades de análise descortina a possibilidade de se separarem atores securitizadores e objetos referentes. Quando o Estado é a referência, o governo pode falar em seu nome; nesse caso, o objeto referente (Estado) coincide com o agente securitizador (representante do Estado). Em contrapartida, quando o referente não é o Estado, como, por exemplo, o meio ambiente, a distinção entre objeto e agente securitizador se torna importante para salientar que o governo, embora possa adotar essa retórica, não está falando em nome próprio. A expansão da análise para além do nível estatal estabelece um diferente critério para se examinar o discurso dos agentes securitizadores e enfraquece o seu papel na área de segurança, embora Copenhague reconheça que as ações para combater as ameaças percebidas pela sociedade ainda passem, na maior parte das vezes, pela unidade estatal.

### **2.2.3 Atores securitizadores e atores funcionais**

Para alcançar o conjunto dos aspectos que envolvem estudar segurança como um processo intersubjetivo construído, “segurança não reside nos objetos ou nos sujeitos, mas entre os sujeitos” (BUZAN *et. al.*, 1998, p.24), é necessário entender a movimentação dos atores envolvidos e julgar sua eficácia. O ato de fala em si não basta para a securitização, é preciso que um ou mais agentes imbuídos de autoridade, os atores securitizadores, desencadeiem o movimento através de um discurso que convença a audiência a aceitar e legitimar a transgressão de regras. Na obra de 1991, Buzan, ao admitir o Estado como principal e quase único ator construtor social da segurança, imputava exclusivamente a ele a capacidade de securitizar. Posteriormente, com o refinamento da teoria, o leque de opções foi ampliado para alcançar líderes políticos, burocracias, governos, organizações de lobby ou

grupos de pressão (Buzan *et al*, 1998, p. 40), aprofundando a ideia construtivista da securitização, sem, contudo, negar a importância do papel estatal. Copenhague atribui a importância atual do Estado a contingências históricas, de modo que, no futuro, outro ator pode ser levado ao patamar mais relevante, contexto no qual a teoria da securitização ainda poderá ser útil.

Embora o discursante, o ator securitizador, não precise necessariamente ocupar uma posição oficial de poder (*Idem*, p. 31), persiste na Escola uma dupla premissa que, de certa forma, contradiz essa assertiva. A primeira é que segurança, em última instância, gira em torno do Estado, “no coração do conceito ainda se encontra alguma coisa relacionada à defesa e Estado, [...] não existe nem literatura, nem tradição de ‘segurança’ que não seja em termos estatais” (WÆVER, 1995, pp. 47-48). A segunda premissa se refere à segurança articulada através de “uma voz institucional” (*Idem*, p. 57); ou seja, a partir de uma posição de poder institucionalizado (Buzan *et al*, 1998, pp. 32-33.). As articulações capazes de conduzir a alterações nas práticas políticas emanam, necessariamente, de atores securitizantes, capazes de atingir um grande público em suas declarações e de mobilizar os recursos do Estado para responder à ameaça existencial. Conforme exposto anteriormente, a condição para a aceitação do discurso pelo público depende da condição do ator ao falar, se o faz como indivíduo ou se em nome de uma estrutura organizacional, de uma coletividade (*Idem*, p. 41). A posição de autoridade<sup>50</sup> para exercer o poder perante um público ouvinte não é só condição facilitadora, mas requisito essencial para o sucesso posterior da securitização, se completados os outros requisitos.

O ator funcional não constrói a securitização diretamente, como no caso do ator securitizador, mas pode exercer influência de diversas formas, mesmo que indiretamente. Atores funcionais, como as organizações não governamentais (ONGs), afetam a dinâmica de um setor, sem, contudo, ser o objeto referente ou o ator pedindo segurança para um objeto referente (*Idem*, p. 36). Tais atores, que influenciam significativamente decisões em matéria de segurança (*Idem*, p. 79), estão mais presentes em determinados setores, como o ambiental,

---

<sup>50</sup> Tal aspecto é especialmente difícil quando se trata de questões ambientais, pois essas não se agrupam em uma estrutura organizacional com porta-vozes estabelecidos, o que cria problemas para a legitimação de discursos proferidos por atores não estatais.

onde exercem grande influência na sua dinâmica, sem estarem diretamente interessados na politização ou securitização do setor.

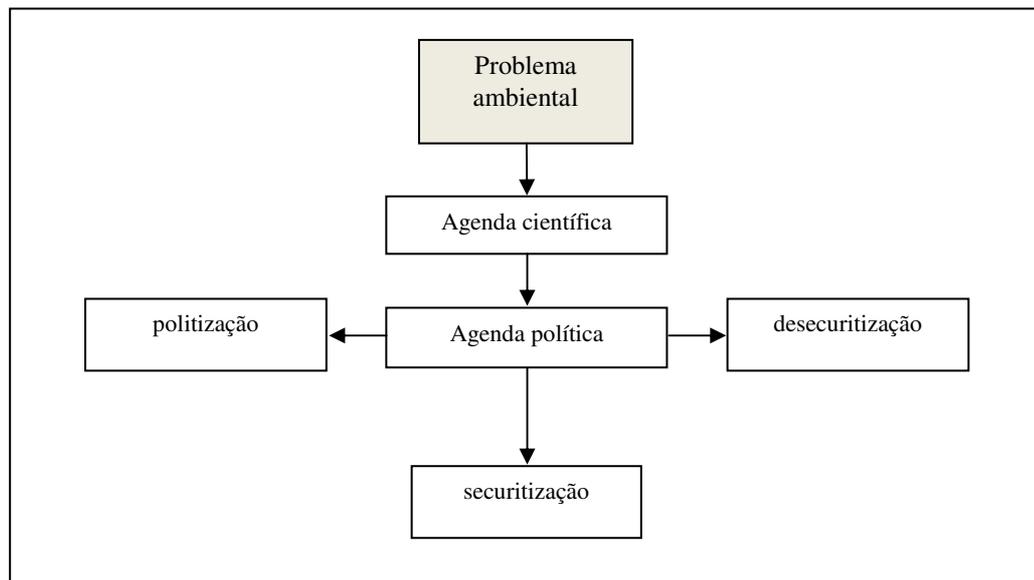
Mesmo Copenhague reconhecendo uma pluralidade de atores, o Estado continua a ser considerado um instrumento crucial para securitizar um objeto e motivar mudanças comportamentais. As ações para combater as ameaças percebidas pela sociedade ainda passam na maior parte das vezes pela unidade estatal, mesmo quando os atores securitizadores são outros, já que ela tem a responsabilidade de prover a proteção dos indivíduos. Nesse caso, o Estado é considerado um ator funcional, cujas ações são moldadas pelos atores não estatais, locais, regionais ou globais, que se encontram em condições de implantar a securitização.

### 2.3 O SETOR AMBIENTAL

Em relação ao setor ambiental alguns aspectos merecem uma análise específica por conta de suas implicações: primeiro, a presença de duas agendas, uma científica e outra política; segundo, a existência de dois objetos referentes; terceiro, a multiplicidade de atores envolvidos; e por fim, a relação entre politização e securitização que o tema enseja. As duas agendas nas quais atuam os principais atores securitizadores, embora distintas, são interdependentes (Buzan *et al.*, 1998, p. 71) e cada uma contribui na formação da outra, ainda que sejam construções sociais que se encontram em campos de interesse diferentes. A agenda científica, constituída por uma comunidade epistêmica geralmente vinculada às ciências naturais e a atividades não governamentais é dotada de autoridade para realizar avaliações confiáveis acerca dos potenciais riscos de um problema ecológico e dos argumentos que permeiam os debates. Ela é constituída fora do núcleo político, a partir de questões apontadas pelos atores envolvidos, e dá suporte à agenda política e aos movimentos de securitização. Esse fato se deve à dificuldade de avaliar os efeitos cumulativos ambientais e a geração de ameaças futuras, sendo os cientistas os mais aptos a fazerem prognósticos nesse setor. Para Buzan *et al.*, (1998), as comunidades epistêmicas legitimam a agenda política a partir da agenda científica, compilando as informações para reduzir as incertezas dos cidadãos e Estados diante da complexidade do Sistema Internacional.

A partir das evidências fornecidas (causas, consequências e possíveis soluções) pela agenda científica, o tema poderá ser inserido na agenda política que, por sua vez, optará pela politização, securitização ou, ainda, dessecuritização. Pode-se afirmar que a agenda política forma na esfera pública preocupações acerca desses movimentos. Para Buzan *et. al.*, (1998, p. 72). “[...] esta agenda é essencialmente governamental e intergovernamental e consiste no processo de decisões de políticas públicas que indica ou define como lidar com as preocupações ambientais”. Ainda segundo os autores, ela reflete os graus de politização e securitização na consciência pública e governamental de questões que se encontram na agenda científica; na aceitação da responsabilidade política de lidar com elas e nos problemas de gerenciamento político que surgem (problemas de cooperação internacional e institucionalização) (Buzan *et.al.*, 1998, p. 72). A Figura 7 expõe as agendas do setor ambiental.

**Figura 7** - As agendas do setor ambiental



Fonte: BUZAN *et.al.*, 1998, p. 72

Outro aspecto ímpar do setor ambiental se refere à composição multifacetada do objeto referente, cujas faces se inter-relacionam e se condicionam mutuamente. O objeto de referência do setor ambiental está relacionado com a preservação da biosfera como um suporte sistêmico sobre o qual todas as atividades humanas se desenvolvem (BUZAN, 1997 *apud* BUZAN *et al.*, 1998, p. 76). São, portanto, dois objetos referentes: o meio ambiente e a

atividade humana, cujas interações levam frequentemente a divergências. O ser humano e suas atividades ao mesmo tempo em que são objetos a serem protegidos, representam uma potencial ameaça ao meio ambiente, já que o crescimento acelerado tanto da população quanto da economia mundial vem excedendo a capacidade do ecossistema, colocando em perigo a continuidade de sua existência. As mudanças climáticas captam claramente esse paradoxo, considerando que o modo de vida contemporâneo que causa o aquecimento global é também o objeto que precisa ser protegido através da transformação das estruturas globais. O dilema torna-se então inferir se as estruturas existentes devem ser mudadas voluntariamente ou se é preferível uma mudança imposta violentamente e de forma aleatória à medida que as crises ambientais se desenvolvem. O problema é ainda mais premente, porque a ação sobre a mudança climática exige ao mesmo tempo medidas de curto e longo prazo, na qual a lógica de prevenção e gestão prevalece. O debate sobre a securitização em relação a tal tema tem oscilado entre uma posição e outra.

A terceira particularidade do setor ambiental é a presença de uma multiplicidade de atores, contrariando o entendimento de Wæver (1995, p. 57) de que “segurança se articula apenas [...] pelas elites”. A Escola justifica esse aspecto alegando que a diversidade de agentes se deve ao fato de a securitização ambiental ainda ser uma inovação. Nos outros setores os movimentos de securitização foram sedimentados ao longo do tempo em tipos concretos de organizações, como os Estados e o Sistema das Nações Unidas. No entanto, esse não é o caso do meio ambiente, onde “ainda são indeterminados os tipos de estruturas políticas e as preocupações que irão gerar” (Buzan *et al.*, 1998, p. 71). As tentativas de securitizar o ambiente são descritas como tendo um potencial de transformação, exigindo e incluindo novas instituições, o que contrasta com o caráter conservador dos outros setores. Buzan *et al.* (1998, pp. 77-79) tipificam os agentes do setor ambiental, de acordo com sua atuação e percepção quanto às ameaças. Existem os atores líderes ou condutores (*lead actors*), atores de veto ou oposição (*veto actors*) e atores de apoio (*support actors*).

Atores líderes ou condutores têm um forte compromisso com as ações internacionais voltadas para a proteção do meio ambiente e conduzem as ações internacionais específicas (PORTER & BROWN, 1991 *apud* BUZAN *et al.*, 1998, p. 77). Esses atores podem ser os Estados, mas não necessariamente, às vezes se manifestam sob a forma de ONG's e comunidades epistêmicas ambientais globais.

Eles [os atores condutores] levantam conhecimento sobre determinada questão financiando pesquisas e informando a opinião pública em Estados alvo (mobilizando a agenda científica). Para esse propósito, eles podem fazer uso de comunidades epistêmicas ambientalistas para apoiar sua posição no exterior. Esses atores podem tomar ações unilaterais (de condução, por exemplo), ou eles podem usar diplomacia para adicionar a questão à agenda de organizações internacionais, ou para isolar atores de veto (PORTER & BROWN *apud* BUZAN *et al.*, 1998, p. 77).

Embora a maioria das ações dos condutores seja dirigida para a esfera da politização, são eles os responsáveis pelos atos de securitização no setor ambiental. Geralmente são apoiados pelos atores de suporte que, embora afetados pelos efeitos das mudanças ambientais, não dispõem de recursos para liderar e conduzir ações no Sistema Internacional, ou seja “ainda não acumularam uma constelação de poder global” (*Idem*, p.78). Em outros termos, a questão central na qual se concentram ainda não se tornou um dispositivo consciente para a sociedade como um todo.

Os atores de veto ou oposição são aqueles que se movimentam tanto no âmbito político quanto no de segurança, mas que não conseguem enxergar como útil as ações dos agentes securitizadores dentro de um determinado setor (*Idem*, 77). São essencialmente atores dessecuritizadores, podendo ser o Estado, empresas, lobistas que tentam desviar as questões ambientais das agendas políticas e de segurança. Esses atores precisam atentar para a agenda científica e fazer uso de seu potencial tecnológico, pois através de tais meios, eles construirão o discurso<sup>51</sup> que pode levá-los a lograr êxito. Tanto os atores condutores quanto os de veto são determinados por fatores estratégicos, agem de forma a evitar prejuízos em relação aos seus interesses no setor. A Suécia e a Noruega, por exemplo, podem ser considerados atores condutores no que diz respeito a ações relativas a chuvas ácidas, uma vez que são extremamente prejudicadas por elas, outro exemplo é o agronegócio brasileiro que age contra a inserção do problema do desmatamento da Floresta Amazônica nas agendas política e de segurança do país (VIEIRA, 2006, pp. 34-35).

Como atores funcionais do setor ambiental, podem ser citados os atores econômicos, que exploram o meio ambiente no exercício de suas atividades; ou governos e suas agências, que desenvolvem atividades agressoras ao meio ambiente com suas empresas estatais (mineradoras e petroleiras). No último caso, o ator funcional desempenha um papel ambíguo, já que os governos também são responsáveis por estabelecer regras ambientais para os demais

---

<sup>51</sup> Para a Escola de Copenhague, tanto a securitização como a dessecuritização são concretizadas a partir do discurso.

setores, inclusive o econômico, e por institucionalizar a segurança ambiental, através de órgãos e regimes. Pode ser também aquele ator que influencia a dinâmica do sistema de forma positiva como as organizações não governamentais e entidades financeiras que subsidiam projetos de desenvolvimento sustentável.

A quarta peculiaridade do setor ambiental se refere ao fato de muitos movimentos de securitização resultarem em politização, aspecto problemático para a Escola, que argumenta que “transcender um problema de segurança politizando o mesmo, não pode acontecer através do enquadramento nos termos de segurança, apenas longe de tais termos” (WÆVER, 1995, p. 56). Para a Copenhague, uma vez que o antagonismo amigo-inimigo foi inscrito num contexto, é difícil retornar a um debate aberto. Não obstante, as politizações de várias questões ambientais que se seguiram ao apelo de segurança, “securitizações falhas”, parecem reforçar o argumento sugerido por Edkins de que há uma tendência para politizar através da securitização (EDKINS, 1999 *apud* TROMBETTA, 2008, p. 11). Tal fato, ratifica a assunção de que a securitização no setor ambiental assume uma forma própria, diferente da securitização dos demais setores. O Quadro 8 resume os aspectos que envolvem o setor ambiental.

**Quadro 8** - O setor ambiental, segundo Buzan *et al.*, 1998.

SETOR AMBIENTAL		
Agendas	Política	Científica
Atores	Atores condutores (securitizadores)	Estados, Instituições, comunidades epistêmicas (Haas, 1990)
	Atores de veto.	Estados, empresas, lobistas, etc.
	Atores de suporte.	Atores afetados pelos efeitos das mudanças ambientais.
	Atores funcionais.	ONGs, atores do setor econômico, etc.
Objeto(s) referente(s)	Atividades humanas.	Meio ambiente (planeta, biosfera, etc.).
Ameaças	Naturais, não resultantes da atividade humana.	Originadas das atividades humanas.
Meios para conter as ameaças	Os autores não contemplam especificamente esta questão.	

Fonte: elaborado pela autora a partir de Buzan *et al.* 1998.

## 2.4 PROCESSO DE DESSECURITIZAÇÃO

Segundo Buzan *et al.* (1998) securitizar implica a assunção de uma racionalidade problemática, pois tem como pressuposto a incapacidade de lidar com uma questão através dos parâmetros da política convencional. De modo geral, os temas não militares da agenda internacional devem se desenvolver de acordo com os procedimentos normais, sem recorrer a medidas imediatas e extraordinárias. Assim, como representa uma suspensão do trâmite político democrático, a securitização deve ser evitada sempre que possível, sendo mais cabível, a longo prazo, retirar o objeto referente da esfera emergencial fazendo-o retornar para o processo de barganha da esfera política (BUZAN *et al.*, 1998, p.4). Também para Wæver (1995, p. 56), ao reproduzir o antagonismo amigo/inimigo o processo de securitização é interpretado como algo eminentemente negativo, uma falha em se lidar com temas a partir da política normal. Por essa razão, o autor desenvolveu a ideia da dessecuritização como uma estratégia de reversão da securitização de modo a retirar os temas securitizados do âmbito da segurança para reinseri-los novamente na esfera pública ordinária, onde podem ser tratados de acordo com as regras do sistema político.

Dessecuritizar (tradução literal do inglês) significa, portanto, deixar de ter situações formuladas como ameaças, contra as quais se deve reagir, (re)configurando-as como elementos ordinários da esfera a que pertencem. Consiste em inverter o processo que levou certo problema para o nível de segurança, trazendo-o de volta para a esteira do debate político que, grosso modo, implica a possibilidade de um maior engajamento e um diálogo mais aberto. Assim sendo, a dessecuritização é preferível, porque além de mais eficiente, é menos suscetível de ser recuperada e manipulada pelos políticos (Wæver, 1995, p.57). Esse processo não cabe somente aos atores securitizadores, ou, tratando-se do setor ambiental, aos atores de veto, mas também a pesquisadores e profissionais de segurança cujo discurso produz impactos no modo de perceber as ameaças, mesmo que eles não tenham essa intenção.

Ao caracterizar a dessecuritização, a Escola criou uma ferramenta conceitual que permite a compreensão do processo de desconstrução da ameaça de modo análogo ao da securitização. Entretanto, para Wæver (1995, p. 56), “transcender um problema de segurança politizando-o não pode ocorrer através de uma tematização em termos de segurança, ocorre apenas afastando-o desses termos”. Ao conceito de dessecuritização é imputado um sentido

semelhante a um estado de segurança para o qual há a possibilidade de um projeto político aberto ao diálogo e à negociação. O resultado ideal de um movimento de securitização é a politização da questão, que pode levar à mobilização necessária para o seu enfrentamento sem que implique a ruptura do andamento político normal, embora Copenhague considere que tal lógica é inconsistente com sua teoria.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A partir da fragmentação do debate de segurança no pós Guerra Fria, a Escola de Copenhague se propôs elaborar uma abordagem mais abrangente que alcançasse outras fontes de ameaça, além da militar, e outros níveis de análise, além do Estado. Ao mesmo tempo em que seus principais proponentes preservaram os fundamentos clássicos de Relações Internacionais, introduziram uma perspectiva construtivista na teoria, definindo segurança como um constitutivo social que incorpora diversos tipos de ameaça. Para DUQUE (2009, p. 461), uma das principais contribuições de Copenhague diz respeito à síntese que a Escola realizou das correntes realista e construtivista, abrindo “espaço, desse modo, para uma nova agenda de pesquisa em segurança, que se fazia necessária”. Ao adotar uma perspectiva que é atenta para a construção social de ameaças existenciais a determinado objeto e suas implicações, a teoria da securitização avalia o potencial de uma abordagem discursiva nas práticas de segurança e possibilita análises mais coerentes em um campo de segurança ampliado por novos setores e uma abordagem menos agressiva para a segurança.

Para Williams (2003, p. 2), o quadro conceitual da Escola é “de extrema relevância, sendo um dos instrumentos mais inovador, produtivo e, ainda, controverso de pesquisa”. Copenhague abre espaço para uma agenda de pesquisa que concilia aspectos tradicionais e construtivistas, permitindo a interpretação de continuidades e mudanças do cenário da história recente das Relações Internacionais. Contudo, ao se colocar numa posição intermediária no debate sobre os estudos de segurança, a Escola passou a receber críticas tanto por parte dos tradicionalistas, por não ser realista o suficiente, como dos teóricos críticos, que não a consideram construtivista o suficiente. Se por um lado, cada vez mais a política contemporânea internacional utiliza o termo *securitização* em seu discurso, como é o caso da

União Europeia em relação ao clima e à imigração ilegal, por outro lado esta teoria tem sido alvo de inúmeras contestações. McDonald (2008, p. 564) alega que, embora seja útil para a compreensão da segurança e sua construção, ela é limitada e problemática, analítica e normativamente. Ao afirmar que o ato de fala é definido apenas em termos da enunciação de uma ameaça, com as intenções do orador ignoradas, o sentido de segurança passa a ser fixo, dissociado do contexto em que é utilizado. Por conseguinte, um conjunto de práticas específicas se torna o critério para identificar o que é a segurança nos diferentes setores, reificando entendimentos tradicionais, marcados pela lógica de sobrevivência (ameaças existenciais), ainda que não priorize a segurança do Estado (*Idem*, 565).

Em contrapartida, priorizar tão somente o ato de fala de atores dominantes em dado momento, além de segregar alguns agentes, é problemático por duas razões: primeiro, exclui outras formas de representação, como imagens, e as práticas materiais; segundo, os fatores contextuais como um todo têm sua importância minimizada, apesar de serem condicionantes tanto dos padrões de securitização quanto da construção mais ampla de segurança (MCDONALD, 2008, p. 568). As imagens ou representações visuais, por exemplo, podem ser centrais para a construção de segurança em geral ou para a securitização especificamente. Contudo, considerar esse aspecto colide frontalmente com a argumentação de Wæver (1995, p. 54), segundo a qual uma questão apenas se torna “um problema de segurança quando as elites declaram que seja assim”<sup>52</sup>. Tal concepção de atores estratégicos não se conaduna com a comunicação de imagens, por exemplo, pela mídia.

Quanto às práticas materiais, elas são fundamentais para a formulação de segurança, que é construída e aplicada muito mais por uma série de ações rotineiras do que somente através de atos de fala específicos que permitem medidas de emergência. A percepção da ameaça pode desempenhar um papel fundamental na definição de prioridades na agenda de política externa, mas não significa, necessariamente, que ela esgota a questão, e muito menos que toda a política é feita com base exclusivamente na percepção de seus agentes. É problemático tratar de construções humanas como simples discursos que definem as relações humanas por critérios indeterminados. Os interesses puramente materiais também influenciam decisões e por isso agentes completamente antagônicos podem cooperar. As intervenções discursivas como a da União Europeia em relação às alterações climáticas, podem ser

---

<sup>52</sup> A Escola ignora os meios pelos quais articulações particulares de segurança (não) se tornam possíveis e pode contribuir para o silenciamento de vozes marginais. Copenhague não explica, por exemplo, como os atores marginais e suas articulações de segurança são silenciados.

importantes na sinalização de segurança, mas essas descrevem ou comunicam interesses e percepções que são formadas em termos materiais, como por exemplo a desertificação de certas regiões e o poder destrutivo das catástrofes naturais. A desatenção de Copenhague nesse aspecto produz uma lacuna abissal em sua teoria, uma vez que exclui a possibilidade do significado comunicado através das práticas não coincidir com aquele transmitido pela linguagem, ou seja, não atribui importância à questão se os Estados estão ou não realmente ameaçados (KNUDSEN, 2001 *apud* BRITO, 2009, p. 25).

O segundo problema analítico de Copenhague se refere à minimização da importância dos fatores contextuais. Para Lipschutz (1995, p. 8), os discursos de segurança e ameaça são “produtos de estruturas e processos históricos, de lutas para o poder nos Estados, de conflitos entre os grupos sociais que habitam os Estados e os interesses que os cercam”. Se o foco se mantém apenas no ato de fala, as questões de segurança correm o risco de serem institucionalizadas e se perpetuarem para além do momento de securitização, quando representavam um perigo. Pode-se afirmar que a securitização abre a possibilidade de instaurar um estado de exceção à semelhança do conceito schmittiano em longo termo. A descontextualização também *não* permite explicar questões fundamentais como: a razão pela qual uma enunciação particular de ameaça se torna possível em dado momento; o motivo de certas vozes serem habilitadas e outras marginalizadas; ou o porquê de certo ator ter sido apoiado por determinado grupo (MCDONALD, 2008, 576).

Os teóricos da Escola respondem que o ato de fala é contextualizado satisfatoriamente através de três modos: a) da setorização; b) das condições facilitadoras e c) da resposta da audiência. Entretanto, a divisão entre os setores é limitada para referenciar o contexto, pois apenas revela as diferentes dinâmicas de securitização nas diferentes áreas, em vez dos processos pelos quais esses referentes de segurança receberam tal significado (*Idem*, 571). Em relação às “condições facilitadoras” que tornam um ato de fala bem sucedido, a forma, o papel do ator securitizador e as condições historicamente associadas à ameaça (BUZAN *et al.*, 1998, pp. 31-33), não foram, de fato, incorporados no quadro teórico da securitização que se concentra no papel performativo do ato em si, e não nas condições que o possibilitam. Principalmente as condições históricas permaneceram subteorizadas, já que examiná-las exige uma análise interpretativa que, potencialmente, conflita com o conjunto de práticas rígidas de securitização. Quanto à contextualidade por meio da audiência e suas

respostas, “*backup*”, suscita controvérsias, porque o *backup* não revela nem a razão, nem o meio por que ele acontece, tampouco suas implicações (MCDONALD, 2008, p. 572).

A aceitação da audiência, como um dos pontos fulcrais da teoria de Copenhague, esbarra frontalmente em outra incoerência. Os Estados, agentes securitizadores por excelência, podem declarar grupos de cidadãos como uma ameaça e efetivamente agir contra eles independente da aceitação da audiência, interna ou externa. Ou seja, quando se trata das relações do Estado com sua comunidade política ou sociedade, especialmente nos casos em que a unidade estatal passa a ser fonte de insegurança, a premissa da aceitação da audiência “relevante”, como aqueles atores cujos recursos (materiais, simbólicos etc.) permitem o movimento e processo de securitização, torna-se incoerente posto que ela própria representa a ameaça.

Não obstante as críticas, o contributo da Escola de Copenhague é particularmente relevante em relação às questões de segurança não tradicionais como as ambientais. Como problemas dessa natureza frequentemente se cercam de controvérsias, a transformação delas em tema de segurança depende em grande parte dos atos de fala. Assim, uma abordagem que considera a formação discursiva de segurança fornece uma nova perspectiva para analisar a segurança ambiental e seu potencial de transformação. Primeiramente, ela permite uma investigação do processo que se desenvolve por trás da escolha de ameaças, explorando novos aspectos como a percepção das ameaças, os atores, as audiências, os interesses a serem protegidos e os meios a serem utilizados. Segundo, porque a sensibilização para as questões ambientais pode ter um papel relevante na definição e transformação de comunidades políticas, seus interesses e identidades. O processo cria novas ideias sobre quem merece ser protegido e por quem. Para Behnk (2000, *apud* TROMBETTA, 2008, p. 8), a securitização pode abrir espaço para uma “verdadeira política” constitutiva e formativa através da qual as estruturas políticas podem ser contestadas e restabelecidas.

No entanto, as rígidas práticas de securitização fazem com que se atribua ao meio ambiente uma mentalidade de segurança em detrimento das possíveis vantagens ensejadas pela politização e mobilização (BUZAN, *et al.*, 1998, p. 29). A etiqueta de segurança, sob a óptica da Escola de Copenhague, implica ações associadas à lógica de confronto e de soma zero que não estão abertas à negociação ou ao debate político, o que pode levar à formulação de reações desproporcionais. Existe a possibilidade da securitização de um tema ambiental resultar em uma propagação do paradigma de segurança nacional e da lógica amigo/inimigo,

mesmo que as intenções por trás dela tenham sido diferentes. “Uma lógica de segurança que se concentra em situações de emergência é uma forma de aceitá-las e abre espaço para governar através delas” (AGAMBEN, 2002 *apud* TROMBETTA, 2008, p. 17).

Copenhague reconhece apenas a dicotomia entre uma questão política e uma ameaça de segurança, que não permite nuances ou gradações entre o problema e a ameaça, ou seja, o primeiro não pode ser visto como um risco antes de ser representado como ameaça. Para Beck (2006, p. 334), a modernidade é caracterizada por uma sociedade permeada por riscos, cuja principal preocupação é minimizar os perigos pelo princípio da precaução e da prevenção, logo é bastante questionável a abordagem de segurança em termos de amigo/inimigo, em vez de ameaças compartilhadas. Segundo o autor (BECK, 1997 *apud* TROMBETTA, 2008, pp. 17-18), a lógica do inimigo é “a maior antítese possível para o conceito de segurança”, este estereótipo cria “as relações e a lógica comportamental de ataque e defesa, prós e contras, que primeiro mata a questão para depois matar as pessoas”.

Os estudiosos da Escola respondem que o setor ambiental precisa ser especialmente considerado, porque possibilita o surgimento de um conjunto de práticas diferente daquelas que caracterizam a segurança internacional. Isto ocorre por duas razões, a primeira razão é o fato do setor ser caracterizado por uma multiplicidade de atores com perspectivas e entendimentos diferentes de segurança que não são “organizados em tipos concretos de organizações” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 71). As preocupações ambientais, por conseguinte, promovem tanto a criação de novas instituições quanto a legitimação de novos agentes de segurança, não necessariamente atrelados a uma coletividade. A segunda razão é que questões ecológicas não podem ser interpretadas segundo uma lógica baseada no antagonismo entre amigo e inimigo, pois, além dos impactos dos problemas ambientais transporem os limites nacionais, muitas vezes responsáveis e vítimas dos desequilíbrios ecológicos se revezam nesses papéis.

No nível global, poucas tentativas de securitização ambiental são bem sucedidas, ao contrário, resultam em simples politização. Segundo Buzan *et al.* (1998, p. 74), “o setor ambiental mostra mais claramente do que qualquer outro a propensão para dramáticos movimentos securitizadores, mas com pequenos efeitos de securitização de sucesso, isto é, aqueles que levam a medidas extraordinárias”. O movimento da União Europeia em relação às alterações climáticas, de fato não resultou ainda em práticas que extrapolam a política ordinária, porém, sob a concepção de Wæver que restringe segurança a um ato de fala, tal fato

não representa necessariamente um fracasso, como será exposto posteriormente. Também convém salientar que Copenhague ressalta que dentro do setor ambiental as “medidas de emergência” são concebidas e desenvolvidas no âmbito dos debates sobre políticas comuns (*Idem*, p. 83), pois o apelo à segurança afeta mais as áreas funcionais. A associação da securitização ambiental a um estado de exceção e uma lógica militar é cada vez mais desafiada, devido à impossibilidade de identificação do inimigo, o que implica o surgimento de um conjunto de práticas atípicas, configurando, segundo os defensores de Copenhague, uma formação diferente dentro do quadro de securitização que nem a desabilita nem a desfigura, já que se trata de uma construção social.

As análises sobre a securitização das mudanças climáticas têm procurado se diferenciar da literatura sobre o meio ambiente em função da magnitude do fenômeno securitizado, embora nem toda literatura tome as mudanças climáticas como um tema específico de discussão. Todos têm como ponto comum, porém a crença de que as mudanças climáticas são exemplo de um novo tipo de risco, característico da conjuntura contemporânea, cuja emergência impõe desafios à atual política do nosso tempo. A partir das abordagens de segurança expostas anteriormente, é possível elaborar o Quadro 9 para auxiliar na reflexão sobre o problema.

**Quadro 9 – Securitizar as alterações climáticas ?**

<b>SECURITIZAR AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS?</b>	
<b>SIM, porque</b>	<b>NÃO, porque</b>
a) a questão climática é intrinsecamente associada à segurança energética. b) o meio ambiente necessita de proteção como suporte da vida e atividades humanas. c) eleva o debate na agenda política, alocando atenção e recursos. d) abre a possibilidade para o surgimento de novas práticas de segurança para <i>low politics</i> .	e) a mentalidade de segurança afasta a politização e mobilização. f) aumenta a possibilidade de medidas não democráticas. g) afeta a coerência do conceito tradicional de segurança. h) subestima as instituições internacionais, enfraquecendo-as. i) o comércio internacional supre as necessidades de recursos dos Estados.
a – (Neo)Realismo b, c & d - Escola de Copenhague	e, f & h - (Neo)Realismo e Escola de Copenhague g – (Neo)Realismo i Neo Institucionalismo.

Fonte: Keohane (1984, 1989), Waltz (1979), Deudney (1990), Walt (1991), Wæver (1995), Buzan et al. (1998).

### **3 SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PELA UNIÃO EUROPEIA**

Embora a União Europeia não tenha ainda adotado medidas extraordinárias em relação às mudanças climáticas que desafiassem os limites da política convencional, este estudo parte do pressuposto de que ocorreu um processo de securitização nos moldes da Escola de Copenhague: um ato de fala aceito por uma audiência “relevante” que aumentou o caráter de urgência atribuído ao problema, transformando o nível de resposta para a questão. Considera-se, portanto, que o discurso europeu possui estruturas que são suficientemente rígidas para moldarem possíveis linhas de ação política.

Este capítulo expõe como o problema climático se constituiu em ameaça no âmbito europeu e reverberou diferentes compreensões no cenário internacional. Inicialmente, é apresentada a evolução da preocupação com o aquecimento global, enquadrando a questão em um plano mais abrangente de uma agenda política e de segurança em transformação. Em um segundo momento, são analisadas, através dos atos de fala, as unidades envolvidas na securitização climática pela UE: objetos referentes, atores securitizantes e funcionais e a audiência. Em relação ao discurso, o objetivo é avaliá-lo na forma em que ele se apresenta ao interlocutor, buscando argumentos que tenham a forma retórica de segurança, sem considerar possíveis motivações subjacentes.

Por fim, em cotejo com a teoria da Escola de Copenhague apresentada no capítulo anterior, são examinadas as condições que levaram a União Europeia a securitizar das mudanças climáticas e as implicações resultantes desse processo. Acredita-se que o entendimento dos referidos aspectos fornece subsídios para uma reflexão mais aprofundada sobre a securitização em si e como meio para tratar os problemas do clima.

### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE SEGURANÇA CLIMÁTICA

O elevado nível de incerteza que cerca o problema climático, sua complexidade e a extensão de seus impactos que, segundo alguns estudos, desafiam a continuidade da civilização, já que afeta interesses vitais, como o provimento de água e o nível dos oceanos (BRAUCH, 2008, IPCC 1995, 2007; STERN, 2006; WBGU, 2007), têm motivado importantes debates ao longo das últimas décadas. Se por vezes a discussão do tema conduziu a negociações internacionais, outras vezes revelou os estreitos limites da cooperação global e a possibilidade de atribuir à questão uma etiqueta securitária. A relação entre a instabilidade do clima e segurança não é simples, exige a confrontação com uma complexa estrutura, que relaciona uma multiplicidade de dependências recíprocas de fatores políticos, sociais e econômicos com a ecologia. As consequências dessa ligação não são óbvias, uma vez que questões cruciais, como o modelo de desenvolvimento, a sobrevivência dos ecossistemas e a continuidade da existência humana se inter-relacionam através de uma gama de aspectos que nem sempre representam interesses convergentes.

O ponto de intersecção entre as diversas dimensões que envolvem as mudanças climáticas é a intensiva utilização de combustíveis fósseis, apontada como sua principal causa, em função dos gases poluentes que lançam na atmosfera quando queimados (IPCC, 1995, 2007; IEA/WEO, 2008). Em 1988, a declaração resultante da Conferência de Toronto, o primeiro grande encontro internacional para discutir as alterações climáticas, apresentou como proposta para conter o aquecimento global a redução da emissão de GEE. As conclusões inferidas, compiladas no documento *The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*, tornaram-se paradigmáticas no sentido de estabelecer a relação do problema com a segurança global, a economia mundial e a concentração de GEE na atmosfera. Há de se salientar que os combustíveis que produzem tais gases desempenham papel fundamental no crescimento econômico e no bem-estar social dos Estados, logo restringir o seu uso implica redefinir os padrões de desenvolvimento vigentes, afetando significativamente a política energética e a economia dos países. A questão climática implica, portanto, a redução nas emissões de GEE, em especial o carbono, sem prejudicar o desenvolvimento almejado pelos Estados.

Nesse contexto, o incipiente conceito de segurança climática<sup>53</sup> tem sido sedimentado, associado a um conjunto de práticas políticas, econômicas e sociais que garanta o funcionamento do sistema climático (precipitação, ventos, correntes marítimas, evaporação etc.) em dimensão global, evitando a eclosão ou agravamento de fenômenos climáticos com poder de devastação, como furacões e enchentes (GEHRE, 2009, p.76). Para Viola (2008, p. 183), “envolve a manutenção da estabilidade relativa do clima global, diminuindo o risco crescente do aquecimento do planeta, por meio da mitigação de seus impactos e da adaptação do cenário internacional e suas unidades nacionais a novas condições do planeta”. Segundo o autor, a segurança climática está diretamente associada à proeminência e centralidade do aquecimento global numa lista clássica de problemas ambientais globais<sup>54</sup> e implica uma “clara escolha da humanidade pela prioridade da mitigação do aquecimento global sobre a adaptação, considerando que a civilização aproxima-se dos limites para além dos quais não é possível pensar em termos de adaptação” (*Idem*, p. 183).

A argumentação da securitização do clima se assenta na necessidade de serem empreendidos, em caráter de urgência, esforços conjuntos para enfrentar as consequências diretas e indiretas do fenômeno e seus efeitos mais abruptos. Segundo Barnett (2001, p. 67), analogamente à segurança ambiental, a segurança climática tende a reproduzir um entendimento dualístico das relações entre os seres humanos e o meio-ambiente, no qual os indivíduos ao mesmo tempo em que são ameaçados, representam uma ameaça ao meio ambiente. Também o ambiente representa uma ameaça para o Estado (conflito ambiental) ou para o ser humano, ao mesmo tempo em que ele mesmo também se encontra vulnerável (segurança ecológica). O Quadro 10 expõe a relação entre segurança meio ambiente, clima e ecologia. O dualismo potencializa as complexas interconexões entre biosfera, segurança e indivíduo, dificultando uma análise que possibilite o exame dos processos complexos e sobrepostos que constituem os problemas ambientais. O próprio termo *meio ambiente* é uma categoria genérica que homogeneiza uma diversidade de espécies de plantas e animais, excluindo a vida humana.

---

<sup>53</sup> O termo foi utilizado pela primeira vez em junho de 2006 durante os discursos da então secretária britânica Margareth Beckett na cerimônia de nomeação de John Ashton como Representante Especial para as Mudanças Climáticas.

<sup>54</sup> Depleção da camada de ozônio, aquecimento global, poluição oceânica e de rios internacionais, chuva ácida, erosão e comprometimento da biodiversidade e risco de contaminação radioativa.

**Quadro 10** - Segurança ambiental, segurança climática e securitização do clima.

	<b>Segurança ambiental</b>	<b>Segurança climática</b>	<b>Segurança ecológica</b>
<i>Quanto ao objeto de referência</i>	Sociedades, grupos e indivíduos.	Coletividades humanas que dependem da estabilidade climática <sup>55</sup> .*	Meio Ambiente.
<i>Quanto aos valores objeto de proteção</i>	Meio ambiente, suporte para a existência humana.	Estabilidade relativa do clima global.	Biosfera.
<i>Quanto ao setor considerado</i>	O setor ambiental inter-relacionado com outros setores: político, econômico e societal.	O setor ambiental inter-relacionado com outros setores: político, econômico e societal.	O setor ambiental.
<i>Fontes de ameaças ao objeto referente</i>	Desequilíbrios ambientais. Esgotamento / degradação de recursos.	Desequilíbrios ambientais. Esgotamento de recursos.	Atividades humanas.
<i>Quanto aos meios de garantia da segurança</i>	Medidas preventivas de mitigação e adaptação da sociedade (internacional e nacional).	Medidas mitigação e adaptação. Diminuição da emissão dos gases de efeito estufa.	Medidas de mitigação.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Barnett (2001).

No debate sobre os impactos das alterações do clima três eventos foram cruciais para a sua politização: a criação do IPCC em 1988, a adoção da Convenção do Clima em 1992 e o estabelecimento do Protocolo de Quioto em 1997. A imagem das mudanças climáticas como uma ameaça à segurança internacional se deve em grande parte à divulgação dos relatórios do IPCC que estabeleceram conexões entre o aumento da temperatura global e segurança através de conflitos por escassez de recursos hídricos em regiões específicas do globo. Em seu segundo relatório, publicado em 1995, o IPCC reconhecia a possibilidade de o clima ser um indutor de conflitos ao afetar os recursos aquíferos, considerando que significativo “número de países em áreas propensas a conflitos serem altamente dependentes de água originada fora de suas fronteiras (Camboja, Síria, Sudão, Egito e Iraque)” (IPCC, 1995, p. 42).

Em junho de 2006 a Secretária de Relações Exteriores do Reino Unido, Margareth Beckett, declarou que a segurança climática era uma prioridade estratégica para o seu governo (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2006). Parte considerável do entendimento do governo britânico acerca do problema baseava-se no estudo encomendado pelo Reino Unido para avaliar os efeitos do clima na economia mundial conhecido como Relatório

<sup>55</sup> O clima em si mesmo não é o referente de segurança.

Stern<sup>56</sup>, elaborado pelo economista Nicholas Stern e publicado em outubro de 2006. O relatório abordava particularmente as consequências econômicas das alterações climáticas, aspecto que muitas vezes havia sido ignorado no debate sobre o tema, delineando os custos para os Estados do adiamento da implantação de medidas eficazes. A inação perante às mudanças climáticas foi estimada entre 5 e 20 por cento do global de PIB de cada ano da economia mundial, enquanto o custo de reduzir emissões de gases de efeito estufa para evitar o pior impacto da mudança climática foi previsto em cerca de 1% do global do PIB anualmente (STERN, 2006, vi). O documento, que também ressaltou as dificuldades da transição para uma economia de baixo consumo de carbono, fundamentou a agenda britânica “Energia, Clima e Segurança”, que incluiu entre suas prioridades a mitigação dos problemas relacionados ao aquecimento global, considerado um problema de segurança e uma prioridade estratégica (Strategic Priority – SP6). Os impactos de tal problema foram apresentados como intimamente relacionados a outras prioridades de política externa, especialmente desenvolvimento sustentável (SP6), Prosperidade Econômica do Reino Unido (SP5) e Segurança Internacional (SP1) como pode ser visto no Quadro 11<sup>57</sup>.

**Quadro 11** - Prioridades da política externa britânica 2005/2008

<b>Prioridade Estratégica - Strategic Priority</b>	
SP1 – Fazer o mundo mais seguro contra o terrorismo global e armas de destruição em massa.  David Richmond, DG Defence & Intelligence	SP6 – Alcançar a segurança climática, promovendo uma transição mais rápida para uma economia global sustentável de baixo carbono.  Martin Donnelly, DG Europe & Globalisation John Ashton, Special Representative for Climate Change
SP2 – Reduzir os danos do crime internacional, incluindo o tráfico de drogas, tráfico humano e lavagem de dinheiro.  David Richmond, DG Defence & Intelligence	SP7 – Promover o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza centrado nos direitos humanos, na democracia, na boa governança e na proteção do meio ambiente.  Martin Donnelly, DG Europe & Globalisation Mark Lyall Grant, DG Political

Fonte: FOREIGN COMMONWEALTH OFFICE (2005/2008).

<sup>56</sup> Nicholas Stern, primeiro titular da Cátedra de Economia e Governo da London School of Economics and Political Science e economista chefe e vice-presidente senior do Banco Mundial. O *Relatório Stern*, publicado em outubro de 2006, descreve as mudanças climáticas globais como uma externalidade econômica cuja mitigação exige o desenvolvimento de tecnologias que emitam menos carbono.

<sup>57</sup> Disponível em:

<http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/http://www.fco.gov.uk/servlet/Front/TextOnly?pagina me=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107297623851&to=true>. Acesso: 06/08/2011.

Como parte dessa estratégia, o governo britânico convocou em abril de 2007 um debate sobre mudanças climáticas, segurança e energia no Conselho de Segurança da ONU. A então secretária Beckett, em seu discurso no plenário, defendeu que “a instabilidade climática iria exacerbar alguns dos principais fatores de conflito como pressões migratórias e competição por recursos” (BBC, 2007). Entre os aspectos envolvidos foram salientados a segurança alimentar, as questões envolvendo água potável, segurança energética, imigração e conflitos, delineando a complexidade da questão e das variáveis e vulnerabilidades envolvidas. O apelo para um discurso de segurança mais amplo e profundo começava a ser sedimentado. O sucessor de Beckett, David Miliband (2007/2010), em sua primeira declaração pública, como Secretário de Relações Exteriores, ratificou as prioridades estratégicas da política externa do Reino Unido nesse sentido, sugerindo, inclusive, que a União Europeia renovasse sua *raison d’être* para se tornar uma União Ambiental. Segundo Miliband:

Todas as instituições multilaterais precisam de um forte senso de propósito. A UE foi fundada para combater uma ameaça que não existe mais: o conflito na Europa Ocidental. Se é para renovar o seu mandato, ele precisa encontrar uma nova *raison d’être*, inclusive, acredito, com foco na promoção de uma das maiores ameaças à nossa futura prosperidade e segurança: as alterações climáticas. Criação de uma União Ambiental é um desafio tão grande no século XXI como a paz na Europa foi na década de 1950.<sup>58</sup>

A questão climática no Conselho de Segurança da ONU encontrou resistência por parte de alguns membros sob o argumento de que a questão deveria ser tratada como uma “*soft security*”, ao invés de “*hard security*”, não devendo, por esse motivo, ser submetida ao Conselho de Segurança. Apesar dessas diferenças, houve em maior ou menor grau o consenso de que as mudanças climáticas representam uma ameaça à paz e segurança internacionais. Para os que se posicionaram favoravelmente, como a União Europeia, a ONU e a *Alliance of Small Island States* (AOSIS)<sup>59</sup>, a inserção das mudanças climáticas no Conselho de Segurança é parte de uma estratégia de prevenção de conflitos, portanto, faz parte do contexto de

---

<sup>58</sup> The Telegraph, 10:42 AM, BST 19 Jul 2007. <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1557892/Full-text-of-Foreign-Secretarys-policy-speech.html>. Acesso: 09/05/2012.

<sup>59</sup> Os pequenos Estados insulares do Pacífico têm trabalhado ativamente para convencer as Nações Unidas para elevar o perfil das mudanças climáticas, a fim de enfrentar a ameaça que representa para a sua segurança e sobrevivência. Seus esforços conseguiram a aprovação na ONU da Resolução da Assembleia Geral A/RES/63/281, em 2009, que reconheceu a conexão explícita entre mudança climática, paz e segurança.

segurança. Para o representante da Dinamarca, o desequilíbrio climático ameaça minar a capacidade dos governos de garantir segurança e estabilidade, logo deve ser tratado como as outras principais ameaças globais (SECURITY COUNCIL, 2007, p. 15). O Canadá defendeu maiores esforços para “melhor integrar as mudanças climáticas a estratégias humanitárias e de segurança em longo prazo na comunidade internacional” (*Idem*, p.33).

Embora nenhuma declaração ou resolução tenha sido aprovada no plenário do Conselho onusiano, Brauch (2008, p. 2) considera essa reunião um simbólico passo inicial para o reconhecimento da mudança climática como uma questão securitária, pois deixava de ser política para alcançar o status de um problema de segurança internacional, deslocando-se para “o topo da agenda política como o mais urgente perigo à segurança e uma preocupação que requer respostas políticas urgente, rigorosas e de longo termo”. Também em 2007, o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (IPCC-AR4) estabeleceu pela primeira vez a relação antropogênica nas alterações do clima e suas implicações na segurança internacional. Ele foi fundamental para a mobilização do público e para a construção dos discursos securitizadores no cenário internacional.

Segundo Brauch (2008, p. 2), esse ano representou o ponto de inflexão no que se refere à instabilidade do clima, representando um dos grandes desafios da atualidade, alcançando assim a esfera da segurança. Os decisores políticos de alto nível como o Conselho de Segurança da ONU, a UE e organismos internacionais passaram a perceber o problema como um perigo à “segurança objetiva e subjetiva que pode levar a deslocamentos internos, migrações forçadas, bem como a crises e conflitos”. O Quadro 12 ressalta os fatos que ratificam a importância assumida pelo clima no debate internacional. Em 2008 o presidente do IPCC, Rajendra Pachauri<sup>60</sup>, declarou que as mudanças climáticas se constituem na maior ameaça atual à segurança global, fazendo-se necessário ter consciência do perigo que representa e da necessidade de implantação de medidas políticas garantidoras de sua estabilidade.

Em Junho de 2009, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou Resolução A/RES/63/281 sobre as Alterações Climáticas e as suas Possíveis Implicações de Segurança. Apesar de não ser vinculativa, a resolução não deixa de ser significativa, uma vez que foi aprovada por unanimidade e representa o reconhecimento da comunidade internacional em

---

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080319STO24704+0+DOC+XML+V0//PT>. Acesso: 21/07/2012.

relação à conexão explícita entre as alterações climáticas, a paz e a segurança internacionais. Em julho de 2011 o Conselho de Segurança foi convocado mais uma vez para discutir as mudanças climáticas como uma questão de segurança internacional. De um lado o Reino Unido, Alemanha e outros Estados amparados pela posição de algumas nações mais afetadas pelas conseqüências das alterações climáticas defenderam que o fenômeno deveria passar a ser pauta do referido Conselho. Do outro lado, China e Rússia, apoiadas por países de fora do conselho, como a Argentina, o Brasil e a Índia, rechaçaram a proposta, alegando que representaria uma distorção dos princípios da organização. Apesar do dissenso, ficou acordado que Ban Ki-moon, Secretário-Geral da ONU, deverá incorporar projeções sobre as mudanças climáticas em seu relatório global sobre problemas locais. O fato de se ter chegado a um acordo, mesmo que pequeno, foi considerado um avanço em relação à última discussão sobre o assunto, em 2007 (LIPINSKI, 2011).

Embora não seja objeto de estudo deste exercício acadêmico, faz-se necessário salientar o papel central que a China possui na questão climática. Grande parte do suprimento energético chinês deriva da queima de carvão<sup>61</sup>, matéria-prima barata, porém altamente poluente, tendo sido apontada como um dos principais responsáveis pela emissão de GEE. O país já é o maior emissor de gás carbônico em números absolutos<sup>62</sup> e a expectativa é que o seu acelerado crescimento econômico, apoiado na indústria pesada, cada vez mais demande energia e recursos, intensificando o impacto ambiental em escala global. Embora o governo chinês participe de pelo menos dois acordos de redução de gases responsáveis pelo efeito estufa: Protocolo de Quioto e Parceria Ásia- Pacífico para Desenvolvimento Limpo e Clima (*Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate*), nenhum deles obriga o país a implantar políticas específicas ou cumprir metas, como acontece com o Protocolo em relação aos países industrializados. Nesse sentido, pode-se afirmar que qualquer esforço de redução de gases poluentes, ou de modo geral, para controlar a mudança global do clima envolve, imprescindivelmente, incluir e gerar obrigações para a China.

---

<sup>61</sup> O país tem a terceira maior reserva mundial de carvão mineral. Fonte: [http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/publicacoes/conjuntura/Q08.0307\\_IndicadoresMundiais.pdf](http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/publicacoes/conjuntura/Q08.0307_IndicadoresMundiais.pdf)

<sup>62</sup> No ano de 2006, os maiores emissores de carbono, por ordem de participação eram: China, EUA, União Européia, Índia, Rússia, Brasil. Consideram-se grandes emissores os países que têm individualmente pelo menos 1,5% das emissões globais (VIOLA, 2008, P. 184).

**Quadro 12** - Cronologia do debate sobre as alterações climáticas

ANO	EVENTO/FATO	PROMOTORES	LOCAL
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano	PNUMA	Estocolmo, Suécia
1985	Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio	PNUMA	Viena, Áustria
1987	Relatório Brundtland; “O Nosso Futuro Comum”	ONU	CMMAD
	“Protocolo de Montreal” Relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozônio	ONU	Montreal, Canadá
1988	Criação do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC)	ONU- PNUMA/OMM	
1989	É criada a “Global Climate Coalition” em oposição ao IPCC		EUA
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. "Conferência do Rio" ou "ECO-92"	ONU	Rio de Janeiro, Brasil
	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas		
	Agenda 21 - Documento emanado da Conferência do Rio		
1995	Conferência das Nações Unidas - COP 1 (Conference of the Parties)	ONU	Berlim, Alemanha
1997	Protocolo de Quioto: Discussão e abertura para assinaturas	ONU	Quioto, Japão
	Tratado de Amsterdã - Conceito de Desenvolvimento Sustentável	Amsterdã, Holanda	União Europeia
	Declaração do Milênio - "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio"	ONU	Nova Iorque, EUA
2001	COP 6 ½ (2ª fase da COP 6 ) e COP 7— Convenção da ONU sobre Alterações Climáticas - saída dos EUA	ONU	Marrakech, Marrocos
2002	Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável - (Rio+10)	ONU	Johanesburgo, África do Sul
	6º Programa de Ação em Matéria de Ambiente (2002-2012); " <u>Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha</u> ".	Comissão Europeia	
2003	Diretiva relativa à "criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade"	Conselho e Parlamento Europeu	
2005	Entrada em vigor do Protocolo de Quioto	ONU	
	Mercado de Carbono "European Union Trading Scheme" (EU-ETS)- Comércio Europeu de Licenças de Emissão	União Europeia	
2006	Livro Verde: "Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura"	Comissão Europeia	
	Apresentação do Relatório Stern (Nicholas Stern)	Governo Britânico	Reino Unido
2007	União Europeia: alterações climáticas como prioridade: «20-20-20»	Conselho Europeu	Bruxelas, Bélgica
	Prêmio Nobel da Paz: Al Gore e IPCC	Fundação Nobel	
	Publicação do Relatório “Mudanças climáticas como um risco à segurança”	WBGU	Alemanha
	Mudanças climáticas no Conselho de Segurança	ONU	
2009	COP 15 Convenção da ONU sobre Alterações Climáticas	ONU	Copenhague, Dinamarca
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - RIO +20	ONU	Rio de Janeiro, Brasil

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Eurocid<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=4912&p\\_est\\_id=10723](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4912&p_est_id=10723). Acesso: 22/03/2012.

A exemplo do Reino Unido, a Alemanha também vem priorizando as mudanças climáticas na sua política interna. Em maio de 2008, o seu Parlamento aprovou o Pacote do Clima e da Energia (*Klima und Energiepaket*) que estabelece uma nova estratégia para a segurança nacional. As mudanças climáticas foram consideradas um dos grandes desafios globais a serem enfrentados nacional e internacionalmente (CDU/CSU, 2008, p. 8), fato que elevou a questão para o patamar da segurança. A posição do governo alemão foi subsidiada pelo estudo realizado pelo Conselho Consultivo Alemão sobre Mudanças Climáticas (WBGU - *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale*), a pedido da Cúpula do G-8, em 2007, sobre as implicações de segurança das mudanças climáticas. Publicado no mesmo ano, o relatório do WBGU “Mudanças climáticas como um risco à segurança”<sup>64</sup> expôs as mudanças climáticas como um catalisador das crises ambientais existentes (secas, escassez de água e a degradação dos solos) que agrava os conflitos em torno do uso do solo e adicionalmente provoca migrações (WBGU, 2007, p. 1).

Segundo o WBGU, a elevação da temperatura global é uma ameaça à sobrevivência humana, especialmente nas regiões em desenvolvimento, à estabilidade internacional e à segurança, uma vez que intensifica: a) o número dos Estados mais fracos e frágeis; b) os riscos para o desenvolvimento econômico global; c) os riscos de aumentar os conflitos de distribuição (*Verteilungskonflikte*); d) os riscos para os direitos humanos, bem como para os países industrializados se legitimarem como atores da governança global; e) os movimentos migratórios; e f) a lógica clássica de segurança (militarização) (*Idem*, pp. 5-6). O relatório apresenta como alternativas para o tratamento dos problemas: a prevenção através da evitação das alterações climáticas perigosas (*Prävention durch Vermeidung gefährlichen Klimawandels*) e a prevenção através da adaptação às mudanças climáticas (*Prävention durch Anpassung an den Klimawandel*) (*Idem*, p. 8). Esse estudo tornou-se referência na abordagem da mudança climática e suas consequências para a segurança. As conclusões apresentadas têm sido amplamente citadas nos meios políticos e acadêmicos, servindo como base para outras análises. Nos moldes de Copenhague representa um discurso securitizador que percebe e expõe claramente a questão do clima como uma ameaça à segurança.

De modo geral, na primeira década do século XXI, o conceito de segurança climática se fortaleceu, contribuindo para priorizar as mudanças climáticas na agenda política

---

<sup>64</sup> *Sicherheitsrisiko Klimawandel.*

internacional. O debate sobre a pertinência do meio ambiente na agenda de segurança, por extensão, foi renovado e deu origem a diversos estudos e pronunciamentos sobre o tema como pode ser verificado no Quadro 13.

**Quadro 13** - Discursos de segurança climática

Ator	Referências de segurança	Ameaças	Argumentação	Medidas sugeridas ou adotadas
IPCC	Indivíduos. Economia Global. Países pobres e em desenvolvimento.	Eventos climáticos extremos: elevação do nível dos mares.	As mudanças climáticas são ameaças tanto quanto as armas.	Acordos multilaterais.
REINO UNIDO	Humanidade. Integração Europeia.	Intensificação de conflitos; disputas por energia e alimentação; rupturas econômicas.	Preservação da integração Europeia.	Prevenção de conflitos e promoção do desenvolvimento sustentável. Acordo pós-2012.
WBGU (Alemanha)	Humanidade. Integração Europeia.	Aumento de Estados fracassados; conflitos de distribuição; perda de legitimidade dos países industrializados; migrações internacionais; colapso econômica.	Referência à eclosão de conflitos de proporções globais. Mudanças climáticas como causa maior de conflitos políticos do século XXI”.	Política industrial <i>resource-oriented</i> , de segurança preventiva e climática internacional; reforma da ONU; Estabilização dos Estados fracassados.
Conselho de Segurança da ONU	Ilhas. Estados fracos ou mais vulneráveis. Desenvolvimento econômico e humano. Direitos humanos e paz internacional.	Conflitos inter e intra-estatais; abusos dos direitos humanos e genocídio; degradação ambiental.	“Não há retorno”.	Prevenção de conflitos; intervenções humanitárias.

Fonte: IPCC, 2005, 2007; CFO 2005/2008; WBGU, 2007; UN/SC, 2007.

Eventos tradicionalmente tratados como desastres naturais passaram paulatinamente a ser associados ao progressivo aquecimento global ocasionado, segundo os relatórios do IPCC, pelas emissões antrópicas de gases de efeito estufa na atmosfera.

A maioria dos aumentos das temperaturas médias globais observadas desde a metade do século XX é provavelmente devido à concentração de gás estufa antropogênico. Isto é [...] a maior parte do aquecimento observado durante os últimos 50 anos provavelmente ocorreu devido ao aumento da concentração do gás estufa. As influências humanas perceptíveis agora se estendem a outros aspectos do clima, incluindo o aquecimento dos oceanos, as temperaturas médias continentais, as temperaturas extremas e os padrões de vento (IPCC, 2007, p. 9).

Em suma, pode-se afirmar que a mudança de percepção dos atores relevantes do cenário internacional contribuiu para o desenvolvimento de um movimento de securitização, por meio do qual as mudanças climáticas passaram a ser encaradas como uma ameaça

existencial, urgente, que demanda uma ação imediata. Em especial a UE percebeu a questão como uma ameaça a nível global e se utilizou de um discurso caracteristicamente securitizador para abordar o problema.

## 3.2 AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

### 3.2.1 Considerações gerais sobre a União Europeia

Após a 2ª Guerra Mundial, frente ao medo de fragmentação que poderia conduzir a novos confrontos, a arquitetura de segurança da Europa sofreu profundas transformações. A exclusão da violência interestatal como uma estratégia aceitável para resolver litígios e o desencadeamento de um intenso processo de integração foram alguns dos resultados desta mudança. O fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da disputa ideológica intensificaram o processo de união regional em termos de desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo que permitiu que os países passassem a criar suas políticas próprias de defesa e segurança, até então enfraquecidas pelas alianças ou com os EUA ou com a URSS. A paulatina redução de barreiras fiscais e econômicas conduziu a uma política comunitária cujo objetivo único era a integração do bloco, associada à formação de uma segurança comum, que culminaria na formação de uma organização supranacional.

Em 1992, o Tratado de Maastricht formalizou a União Europeia organizada em três grandes temas ou “pilares” mantidos até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2007), quando a estrutura foi unificada. Havia o pilar comunitário, de caráter supranacional no qual as questões ambientais e econômicas estavam incluídas<sup>65</sup>; o pilar de política externa e segurança comum (PESC), intergovernamental; e o pilar de justiça e assuntos internos, também intergovernamental. A diferença entre o caráter supranacional e intergovernamental reside no grau de integração entre os membros: no primeiro as decisões são tomadas pela maioria dos Estados membros, enquanto na segunda a aprovação ocorre apenas com a

---

<sup>65</sup> Corresponhia às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

unanimidade. A Figura 8 apresenta esquematicamente os pilares europeus que existiram até 2007, a atual estrutura da UE encontra-se representada no Anexo I.



**Figura 8** – Os três pilares da União Europeia.

Fonte: <http://conhecerahistoria12.blogspot.com.br/2012/04/auniao-europeia.html>. Acesso: 06/08/2012.

Usando a terminologia de Karl Deutsch, a UE personifica uma comunidade de segurança, “em que um grupo de Estados, ligados por um ‘senso de comunidade’ se compromete a resolver os seus problemas sociais por processos institucionalizados, sem recorrer à força física em larga escala” (FERREIRA, 2011, p. 45). Ela se estabelece através de da formação de um grupo integrado, que adquire um sentido de comunidade, “acompanhada

de instituições ou práticas formais ou informais, suficientemente fortes e difundidas para garantir mudanças pacíficas entre os membros de um grupo com segurança razoável por um longo período de tempo” (DEUTSCH (1961) *apud* FLEMES, (2005), p. 223). Essas comunidades dividem-se entre as fundidas ou amalgamadas (*amalgamated*), em que há união das partes em um governo comum nos moldes de um Estado federado, ou seja, há a fusão política formal dos seus membros, e as pluralistas, em que os estados conservam a sua independência política e soberania. A UE tanto apresenta aspectos de uma comunidade pluralística quanto de uma comunidade amalgamada, sendo este, contemporaneamente, um dos principais dilemas da instituição. As prerrogativas do caráter federativo contrapõem-se à abordagem intergovernamental, que limita o poder de atuação da União, mas preserva as atribuições soberanas de seus governos nacionais.

Numa comunidade de segurança “há a real certeza de que os membros da comunidade não lutarão uns contra os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de outra maneira” (DEUTSCH (1957) *apud* FLEMES, 2005, p. 218). Logo, o grupo de Estados que forma a comunidade deve ser capaz de se organizar e intervir com técnicas ou mecanismos diplomáticos para evitar o confronto entre seus membros. Em contrapartida, este mesmo grupo precisa saber se defender, em conjunto, contra agentes externos. Em outros termos, é necessária a existência de uma compatibilidade de valores entre as unidades que conduza a respostas pacíficas para os problemas, crises e diferenças organizacionais, bem como uma percepção comum do que representa uma ameaça externa. A última condição é fundamental para o processo de securitização de questões de quaisquer ordens. A Escola de Copenhague, compartilhando da percepção de Deutsch, conceitua comunidade de segurança como uma das formas que um Complexo Regional de Segurança (CRS) pode assumir<sup>66</sup>.

Os CRSs são um construto delineado em *People, States and Fear* (1991) por Buzan e refinado em 1998 em *Security: a New Framework for Analysis*, segundo o qual existe uma inevitável interdependência em subsistemas regionais (BUZAN, 1991, pp. 186-229). A interação é maior entre Estados vizinhos do que entre unidades de regiões diferentes nos setores político, militar e societal, já nos setores econômico e ambiental o nível global é o dominante. *Região* é definida como um subsistema distinto e significativo de relações de segurança em um grupo de Estados, cujo destino está determinado pela proximidade

---

<sup>66</sup> Para Buzan e Wæver (2003), os complexos regionais de segurança podem assumir diferentes formas: comunidades de segurança (a partir do conceito de Deutsch); formação conflituosa (conflitos no seio do complexo) e regime securitário (cooperação e conflito simultaneamente).

geográfica em que se encontram (*Idem*, p. 188). Segundo o autor, ao se definir segurança regional, o principal elemento a ser adicionado às relações de poder é o padrão de relações amistosas ou de inimizade entre suas unidades. As interações amistosas envolvem desde laços de amizade até expectativas de proteção e apoio, enquanto que inimizade inclui dos relacionamentos definidos por desconfiança ao medo. Entre estes dois polos forma-se uma faixa de indiferença e/ou neutralidade, na qual as relações são muito fracas para ter importância, ou então estão misturadas de tal forma que não produzem nenhuma tendência.

Os padrões de amistosidade e inimizade são parcialmente relacionados ao equilíbrio de poder e alcançam considerável variedade de tópicos como disputas de fronteiras, interesses e afinidades étnicas, alinhamentos ideológicos e ligações históricas, tanto positivas quanto negativas como, por exemplo, a relação entre árabes e judeus (*Idem*, p. 189-90). Dentro de determinada área geográfica, eles compõem um Complexo de Segurança constituído por um grupo de Estados, cujas principais preocupações securitárias estão unidas de tal maneira que a segurança nacional de cada um não pode realisticamente ser considerada separada das outras seguranças dos respectivos países (*Idem*, p. 190). Os CRSs enfatizam a interdependência tanto de rivais como de atores com interesses compartilhados e possuem uma forte característica introspectiva (*Idem*, p. 193-4), logo a existência de processos de integração é prescindível para sua formação. Fundamental então é haver um alto nível de ameaça/medo mutuamente percebido entre duas ou mais unidades estatais que geralmente são vizinhos próximos, a não ser que sejam potências de nível global. Buzan (1991, p. 196-7) identifica como fatores que contribuem para a formação dos CRSs a adjacência, a estrutura anárquica do sistema internacional e a balança de poder. Para o autor, podem ser encontradas evidências de que laços culturais e raciais facilitam e legitimam a interdependência de segurança, contudo, são padrões variáveis secundários, não primordiais.

Em 2003, com a obra *Regions and Powers*, Buzan e Wæver (2003, p. 44) redefinem um CRS como um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente”. Para os autores, esses complexos são delineados segundo padrões estáveis de amizade e inimizade que se manifestam sob a forma de uma interdependência em relação à segurança e ocorrem “em *clusters* regionais (subglobais) geograficamente coerentes, mas não necessariamente contíguos, muito embora a proximidade física contribua para sua formação” (MUSUMECI, 2009, p. 4). Buzan *et al.*

(1998, p. 43) defendem que a tendência do pós Guerra Fria é o aumento progressivo da regionalização e o encolhimento da globalização.

Os CRSs apresentam características semelhantes àquelas normalmente encontradas na estrutura internacional mundial: fronteira (separando um CRS de outro), anarquia (devem ser compostos de duas ou mais unidades autônomas, sem nenhuma instância de poder superior a elas), polaridade (distribuição e morfologia de poder entre as unidades) e construção social (os supracitados padrões de amizade e inimizade entre as unidades componentes) (BUZAN & WÆVER, 2003, p.44). A análise inspirada nesses complexos permite a abordagem em quatro níveis que se inter-relacionam: o doméstico referente a cada Estado da região (particularmente suas vulnerabilidades), o regional concernente às relações entre os Estados de uma região, o inter-regional atinente à interação da região com as regiões vizinhas e, por fim, o global que envolve as potências globais. Os quatro níveis em conjunto formam uma constelação de segurança<sup>67</sup>, macrorregiões que podem abranger um ou mais CRSs. Nas constelações o nível regional não precisa ser sempre o dominante, mas prevalece como fundamental na lógica do sistema internacional.

Ainda segundo Buzan e Wæver (2003, p. 55-7), existem quatro tipos de complexos de segurança: padrão, centrado, grande potência e supercomplexos. O tipo padrão possui uma estrutura anárquica em que não há um Estado com capacidade de se impor, a polaridade é determinada por potências regionais e o nível global não está presente em suas relações. Como exemplos têm-se o Oriente Médio e a América do Sul. No tipo centrado existe um ator central que o integra, logo é unipolar com a predominância do nível global de poder e apresenta quatro formas: superpotência, grande potência, potência regional e a institucional. A forma “superpotência” tem unipolaridade centrada em uma superpotência, como é o caso dos Estados Unidos em relação à América do Norte. A “grande potência” também é unipolar centrado em uma grande potência, como a Rússia em relação à Comunidade dos Estados Independentes (CEI). A terceira forma, os autores consideram inexistente. Por fim, na forma institucional a região adquire institucionalmente a qualidade de ator, como no caso da UE. No tipo “Grande Potência”, tanto na bipolaridade quanto na multipolaridade as grandes potências são polos regionais, como a Europa pré-1945. O “Supercomplexo” possui nível inter-regional

---

<sup>67</sup> Apesar de figurar já na citada obra de 1998, o conceito de constelação de segurança recebeu maior refinamento apenas em 2009, no artigo *Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory*, publicado na *Review of International Studies*, onde se afirma sua utilidade para correlacionar todos os níveis e setores nos quais as securitizações acontecem.

acentuado e dinâmicas securitárias decorrentes do transbordamento (*spillover*) de grandes potências em direção a regiões adjacentes. O Quadro 14 sintetiza essa classificação.

**Quadro 14** – Tipos de Complexo de Segurança.

<b>TIPOS DE COMPLEXOS DE SEGURANCA</b>			
<b>Tipo</b>	<b>Principais características</b>	<b>Exemplos</b>	
Padrão	Polaridade de potências regionais.	Oriente Médio, América do Sul, etc.	
Centrado	<i>Superpotência</i>	Unipolar centrado em superpotência.	EUA na América do Norte.
	<i>Grande potência</i>	Unipolar centrado numa grande potência.	Rússia na CEI, Sul Asiático.
	<i>Potência regional</i>	Unipolar centrado numa potência regional.	Inexistente.
	<i>Institucional</i>	Aquisição institucional da qualidade de ator.	UE.
Grande Potência	Bi- ou multipolar com grandes potências como polos regionais.	Europa pré-1945, leste Asiático.	
Supercomplexos	Níveis inter-regionais fortes de segurança decorrentes do <i>spillover</i> de grandes potências.	Leste e sul Asiático.	

Fonte: BUZAN & WÆVER, 2003, p. 62.

Um sistema regional tem sido historicamente uma presença muito forte no estudo do equilíbrio de poder europeu. “Isso decorre do fato de que a Europa foi, e ainda é, um sistema regional, em virtude tanto das relações de poder, como das alianças nas escaladas de conflitos que unem todos os Estados entre si” (RUDZIT, p. 311). A intensa interdependência securitária, o alto nível de organização e a coesão interna fizeram com que o continente evoluísse, através de seu processo de institucionalização, para uma comunidade de segurança bastante avançada, na qual as políticas supranacionais e intergovernamentais ditam os rumos de boa parte da segurança interna dos seus membros. Nos últimos anos, sua agenda de segurança incluiu questões como migração e meio ambiente e implantou novos instrumentos políticos, em um cenário de constantes apelos de securitização institucional. Há de se salientar, no entanto, que particularmente em relação às questões ambientais o nível dominante, segundo os idealizadores dessa teoria, é o global, de certa forma incompatível com um processo regional.

### 3.2.2 As questões climáticas e a União Europeia

Desde 2003, com a publicação da Estratégia Europeia de Segurança (EES), a UE incorporou as mudanças climáticas na agenda da segurança, reconhecendo a questão como elemento preocupante, com potencial para agravar a escassez de recursos vitais, como água e matrizes energéticas nas próximas décadas, o que provavelmente irá “criar maiores perturbações e movimentos migratórios em várias regiões” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 3). O agravamento dos em regiões como África, Oriente Médio e Cáucaso, produtoras de gás natural e petróleo, dos quais dependem os europeus; e, ao mesmo tempo potenciais emissores de levadas migratórias (deslocados ambientais e de conflitos armados) capazes de pressionar as fronteiras da UE, foram colocados nesse documento como problemas que acarretam dificuldades para a gestão interna do consórcio de Estados europeu e, portanto, demandam uma redefinição de sua segurança.

Em 2007, ano em que o Conselho de Segurança da ONU realizou seu primeiro debate sobre alterações climáticas, o Conselho Europeu convidou o então Alto Representante da PESC e a Comissão Europeia para apresentarem um relatório conjunto com o objetivo de avaliar o “[...] impacto das alterações climáticas na segurança internacional e estudar o impacto dessas consequências internacionais para a própria segurança da Europa, e a forma como a União Europeia deverá responder a esse impacto” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 2). Com base no estudo do WBGU, foi divulgado em 2008 o “Alterações Climáticas e Segurança Internacional” no qual os problemas do clima são descritos como um “multiplicador de ameaças que exacerba tendências existentes, tensões e instabilidade [...] sendo um risco político e de segurança que afeta diretamente os interesses europeus” (*Idem*, p. 2). Os efeitos do aquecimento global incluiriam desde o desaparecimento de áreas costeiras até os conflitos violentos (*Idem*, pp. 3-5). Para enfrentar os riscos à segurança, foi proposta a utilização de todo o conjunto de instrumentos da UE, incluindo a ação da Política Externa de Segurança Comum (PESC)<sup>68</sup> e da Política Externa de Segurança e

---

<sup>68</sup> A PESC tinha como objetivo preservar a paz e a segurança, salvaguardar valores comuns e desenvolver a democracia, o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito. Foi abolida com a entrada em vigência do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, quando foi criado o “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”.

Fonte: [http://www.ieei.pt/files/Consequencias\\_Institucionais\\_Tratado\\_Lisboa.pdf](http://www.ieei.pt/files/Consequencias_Institucionais_Tratado_Lisboa.pdf). Acesso: 20/06/2012.

Defesa (PESD) investindo nos princípios de mitigação, para diminuir o ritmo da devastação ambiental e dos conflitos civis em regiões problemáticas e prevenção.

Na especificação da Execução da Estratégia Europeia de Segurança, “Garantir a Segurança em um Mundo em Mudança”, em 2008, cujo objetivo era reforçar a EES de 2003 acrescentando-lhe novas ameaças, as alterações climáticas são apresentadas como um dos grandes desafios da humanidade. Os impactos do desequilíbrio climático, como o agravamento da escassez de recursos, o desaparecimento das zonas costeiras e fluxos migratórios em massa (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA(b), 2008, p. 5), seriam causa de parte substancial dos conflitos no século XXI, especialmente em situação de pobreza e crescimento populacional. As consequências seriam humanitárias, de saúde, políticas e de segurança, incluindo o aumento da migração. Esse quadro já estaria se desenrolando, por exemplo, na África Meridional, onde a desertificação acirra a disputa por território e produz contingentes de refugiados ambientais que “potencialmente pressionam as fronteiras europeias e afetam significativamente suas rotas de aprovisionamento energético” (*Idem* p. 6). O Relatório conclui ratificando as mudanças climáticas como prioridade da segurança europeia e o multilateralismo como essencial para responder ao problema (*Idem*, p. 12).

As recomendações para lidar com o problema oscilaram entre três vertentes: ajuda humanitária às populações vulneráveis; implantação de mecanismos reativos para conter tanto os fluxos migratórios quanto os conflitos em regiões geoestratégicas do globo e fortalecimento da capacidade dos europeus de enfrentar as mudanças climáticas e suas consequências. Também em 2008, foi proposto um conjunto integrado de medidas para reduzir as emissões de gases poluentes, com a adoção de metas ambientais ainda mais ambiciosas do que as pactuadas no Protocolo de Quioto, com o objetivo de combater o aquecimento global e dinamizar a segurança energética. Ao tentar refrear o ritmo das mudanças climáticas e a eclosão de crises em áreas frágeis a UE age preventivamente tanto em relação a seus problemas de fornecimento de energia quanto em relação a pressão em suas fronteiras por levadas migratórias, articulando humanitarismo e securitização.

Em 2009, os programas de ação foram ratificados e o Conselho Europeu apresentou um novo relatório sobre as alterações climáticas e os impactos na segurança internacional, (Doc. 16645/09) acompanhado de recomendações ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE). O CNE enfatizou a necessidade de aumentar as capacidades europeias em termos de alerta precoce, análise e resposta às implicações para a segurança internacional (CONSELHO

DA UNIÃO EUROPEIA, 2010). A política ambiental mais recente da UE está definida no programa de ação “Ambiente 2010: O Nosso Futuro, A Nossa Escolha” e se apoia em quatro áreas prioritárias: mudança climática; natureza e biodiversidade; meio ambiente e saúde; e recursos naturais e resíduos. Embora a mudança climática seja considerada sua preocupação mais urgente, segundo Cudworth (2011, p. 124), ao se considerar esse documento em cotejo com as preocupações e estratégias articuladas no informe técnico de 2009, “Adaptação à mudança climática: em direção a uma estrutura europeia de ação”, percebe-se que as medidas apresentadas se distanciam significativamente da política de securitização do primeiro documento. O Quadro 14 traz as principais documentações da UE em relação à instabilidade climática.

**Quadro 15** - As questões climáticas na União Europeia

ANO	DOCUMENTO	NÍVEL INSTITUCIONAL
2003	Uma Europa Segura num Mundo Melhor - A Estratégia Europeia de Segurança.	Conselho da União Europeia
2007	Livro Verde - Adaptação às alterações climáticas na Europa – possibilidades de ação da União Europeia.	Comissão das Comunidades Europeias
2007/2008	Alterações Climáticas e Segurança Internacional.	Alto Representante e Comissão Europeia/ Conselho da União Europeia
2008	Garantir a Segurança em um Mundo em Mudança. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança.	Conselho da União Europeia
2009	Livro Branco - Adaptação às Alterações Climáticas: para um Quadro de Ação Europeu.	Comissão das Comunidades Europeias
2010	Ambiente 2010: O Nosso Futuro, a Nossa Escolha.	Comissão das Comunidades Europeias

Fonte: elaborada pela autora a partir de <http://europa.eu/documentation>. Acesso: 20/08/2012.

A UE se colocava, desse modo, no papel de liderança no desenvolvimento e na política climática em escala global, sobretudo, por conta da eficácia do seu discurso em relação a seus cidadãos que passaram a perceber as alterações climáticas como uma ameaça existencial suficientemente relevante para demandar medidas específicas. Uma pesquisa de opinião do Eurobarômetro, realizada com 30.170 cidadãos dos 27 Estados-Membros da União Europeia, da Croácia, da Turquia, da Macedônia e da comunidade cipriota turca, entre março e maio de 2008<sup>69</sup>, revelou que 62% dos inquiridos consideravam as alterações climáticas o

<sup>69</sup> Apresentadas no dia 11 de Setembro no Parlamento Europeu.

segundo maior problema da atualidade, logo após a pobreza, vista como o problema mais grave (68%). Para três em cada quatro europeus (75%) o problema era muito grave e demandava medidas mais efetivas da sua liderança, já que nem a indústria nem os governos nem os cidadãos estavam fazendo o suficiente para mitigar nem as causas, nem os impactos (EUROBARÔMETRO, 2008). A questão climática entrou de forma inequívoca na agenda da segurança europeia, adquirindo um caráter de urgência e transformando o nível de resposta para o problema. O processo de securitização pode, então, ser considerado concluído pelos moldes de Copenhague, tendo em vista que o ator securitizador, através do ato de fala, construiu uma percepção de ameaça que foi aceita pela audiência.

### 3.2.2.1 Objetos referentes

Embora a UE reconheça o meio ambiente, ou o ecossistema global, como algo a ser protegido, o foco de seu discurso gira em torno de garantir os padrões de vida dos cidadãos europeus e sua estabilidade. O clima *per se* não é o referente de segurança e sim a coletividade que depende da estabilidade climática para sua sobrevivência. Os objetos referentes são, portanto, o povo europeu e a estabilidade da própria UE, ameaçada pelas alterações climáticas em si e pelas consequências de seus impactos. “Os interesses europeus são afetados pelas mudanças climáticas, não apenas no que se refere a seu ambiente natural, mas também aos diversos setores da sociedade e da economia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 3). Esse entendimento é harmônico com o entendimento de Buzan *et al.* (1998, p. 75), segundo o qual “em última instância o objeto referente da segurança ambiental é o risco de perder os níveis alcançados de civilização”.

### 3.2.2.2 Atores securitizadores e atores funcionais

Conforme mencionado no capítulo anterior, o setor ambiental envolve uma pluralidade de atores securitizadores e funcionais, instituições, Estados, grupos de pressão e

organizações não governamentais entre outros. No caso em estudo, alcança notadamente a Comissão, o Parlamento e o Conselho da União Europeia como os principais atores condutores, agregando legitimidade e autoridade consolidadas para nortear a questão, além de contar com o respaldo da audiência interna e externamente. A ONU também se destaca como um dos atores securitizadores no processo das alterações climáticas europeu. O Secretário-Geral dessa organização, entre janeiro de 1997 e janeiro de 2007, Kofi Annan em discurso na Conferência das Partes (COP-12), ocorrida em 2006, declarou que as mudanças climáticas não são apenas uma questão ambiental, repercutem em um universo bem mais abrangente. “As mudanças climáticas são uma ameaça à paz e segurança [...] perigosamente atreladas a um ponto de não retorno” (UNITED NATIONS-GENERAL SECRETARY, 2006).

Do mesmo modo, os Estados membros, além de haverem inserido as mudanças climáticas nas respectivas agendas de segurança nacional, também tiveram papel decisivo no movimento de securitização da UE. Em ocasiões específicas esses países assumiram o papel de atores securitizadores, alavancando diretamente a securitização da questão, quando, por exemplo, o Reino Unido inseriu as alterações climáticas na reunião do Conselho de Segurança da ONU (2007) com o objetivo de elevar a discussão para o nível da segurança. Em outras situações o papel desempenhado por alguns desses Estados foi o de atores funcionais, caracterizando o comportamento dual desses países em relação à questão. Quando na presidência da UE, Alemanha e França pressionaram em prol de políticas mais ambiciosas atuando como agentes de suporte e funcionais. A presidência alemã de 2007 enfatizou significativamente a integração da política de energia com a proteção da estabilidade do clima, já durante a presidência francesa, 2008, o aquecimento global foi identificado como um dos principais desafios a ser enfrentado e o pacote do clima e energia foi aprovado. Tais ações não foram tentativas do Estado membro, *per se*, para securitizar o clima, mesmo que as preocupações com ela estivessem por trás desses esforços<sup>70</sup>.

A Escola de Copenhague não atenta para a possibilidade de um só ator assumir concomitantemente os papéis de ator securitizador e funcional no mesmo processo de securitização. No entanto, há de se considerar que no setor ambiental existe a sobreposição de pelo menos duas agendas, a política e a científica, por conseguinte é plausível que também

---

<sup>70</sup> Também quando adotam políticas internas ou legislação que visam mitigar o problema, os Estados membros agem como atores funcionais.

haja a sobreposição de papéis dos atores envolvidos. Analogamente aos Estados membros europeus, a comunidade científica atua como ator funcional e securitizador, na medida em que tanto investiga a urgência de uma ampla variedade de temas ambientais, construindo a agenda que subsidiará atores políticos e à imprensa quanto se constitui como uma força independente, que influencia politicamente e respalda a securitização (BUZAN *et al.*, 1998, p.77). Observa-se que no nível não governamental, o IPCC e o WBGU agiram como atores funcionais e, sobretudo, securitizadores, pois o conhecimento específico e privilegiado lhes conferiu poder e influência para que se estabelecessem como tal. O Quadro 16 sintetiza a securitização das alterações climáticas pela UE, a partir de Buzan *et al.* (1998).

**Quadro 16** - Quadro sinótico do estudo do processo de securitização do clima pela UE

<b>Nível de análise</b>	
Subsistema internacional – União Europeia	
<b>Fonte de análise</b>	
Debates parlamentares e acadêmicos, legislação, relatórios, entrevistas e publicações e comunicados.	
<b>Unidades de análise</b>	
<b>Objetos referentes</b>	Integração e estabilidade europeias, interesse e bem-estar social do cidadão europeu.
<b>Atores securitizadores</b>	Agenda Política – Instituições europeias e alguns Estados membros individuais (Alemanha, França e Reino Unido). Agenda Científica – WBGU/IPCC.
<b>Atores funcionais</b>	Estados membros, comunidade científica, a mídia de massa.
<b>Discurso</b>	
<b>Retórica</b>	Referências à possibilidade de desintegração da Europa e da Pax Europeia; intensificação de conflitos existentes e novos conflitos (território, água, energia e alimentação); rupturas econômicas, especialmente em países fracos; fluxos migratórios.
<b>Medidas sugeridas ou adotadas</b>	Prevenção de conflitos, diplomacia preventiva e multilateralismo efetivo; Acordo global pós-2012. Atuação do Conselho de Segurança, como um fórum consultivo.
<b>Medidas excepcionais</b>	Não houve.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de BUZAN *et al.* (1998).

### 3.2.2.3 Condições facilitadoras internas

Para Buzan *et al* (1998, p. 33), as condições internas mais importantes do ato de fala são “seguir o formulário e a gramática de segurança e construir uma trama que apresente uma ameaça existencial, um ponto de não retorno e uma possível saída”. O discurso europeu para a securitização das mudanças climáticas segue essas condições ao representá-las como uma ameaça existencial que, se não enfrentada com medidas imediatas e adequadas poderá levar a um processo de certo modo irreversível e catastrófico (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p.3). Na argumentação institucional, o cidadão europeu convive com uma imbricada rede de complexidades que conduz a desafios a serem enfrentados, envolvendo energia, clima e questões estratégicas. A prosperidade e a qualidade de vida estão colocadas em xeque pelos desequilíbrios ambientais e pelo esgotamento dos recursos que daí resulta. O ponto fulcral não se concentra nos aspectos materiais objetivos, mas na utilização de uma linguagem de risco que apresenta a questão como sendo uma ameaça existencial. A UE, então, configura-se como uma entidade que precisa ser protegida diante do perigo que se avoluma para seu tecido social.

O que constatámos não é tranquilizador, nem para a União nem para os nossos cidadãos. Se não, vejamos: uma crise econômica mundial; Estados que acorrem a salvar bancos; um envelhecimento das populações que ameaça a competitividade das nossas economias e a sustentabilidade dos nossos modelos sociais; uma pressão para a baixa sobre os custos e os salários; os desafios das alterações climáticas e da crescente dependência energética; e a deslocação para o Oriente na distribuição mundial da produção e das poupanças. [...] Neste mundo em mudança, conseguirá a UE manter o seu nível de prosperidade, e melhorá-lo? Será capaz de promover e defender os valores e os interesses da Europa? (GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 3).

Para o Parlamento da União Europeia (2005), as alterações climáticas “são um dos maiores desafios do século XXI, dadas as suas consideráveis consequências negativas globais no plano ambiental, econômico e social, com consequências potencialmente catastróficas” Ainda que não haja consenso científico sobre as causas dos fenômenos climáticos, a UE elabora a “trama” a partir dos danos causados pelas atividades humanas vinculadas ao modelo de desenvolvimento que exige grandes quantidades de energia oriunda da queima de combustíveis fósseis. “O aquecimento global e as alterações climáticas são reconhecidos como uma ameaça muito séria, urgente e de origem humana” (PARLAMENTO DA UNIÃO

EUROPEIA, 2010). O problema se articula sob uma perspectiva dualista de meio ambiente e sociedade e a percepção tradicional de segurança ambiental, que reconhece o indivíduo e suas atividades como objeto de proteção e, ao mesmo tempo, fonte de insegurança para outras espécies e mesmo para a vida planetária. “O aquecimento global e as alterações climáticas são reconhecidos como uma ameaça muito séria, urgente e de origem humana” (*Idem*, 2010). A solução seria estabilizar as temperaturas do planeta através da redução da emissão dos gases de efeito estufa (GEE) e a utilização cada vez maior de energias renováveis não poluentes.

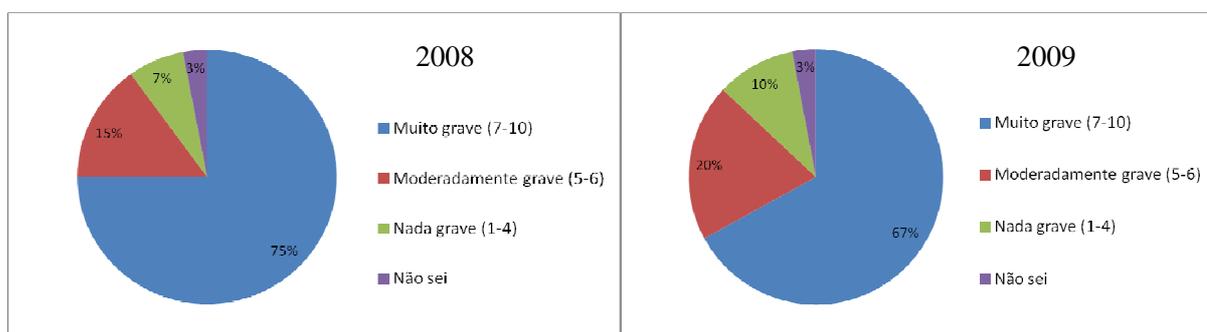
Em suma, a retórica europeia associa a necessidade de iniciativas assertivas e concretas em reação a algo que foi claramente percebido como uma ameaça. A questão está claramente definida no contexto de riscos e ameaças que coloca em perigo a segurança dos Estados membros, da própria União Europeia e dos seus cidadãos e foi aceita pelo público<sup>71</sup>. Apesar do discurso fundamentado em conflito ambiental e securitização, a estrutura estratégica da política da UE enfatiza a mitigação e a adaptação às mudanças das circunstâncias através do multilateralismo. Nesse sentido, vale salientar a concepção de Beck (2000 *apud* TROMBETTA, 2008, p 05) que, afastando-se da lógica tradicional de segurança, acredita na possibilidade de criação de uma comunidade global partindo da premissa de que “ameaças criam uma sociedade e ameaças globais criam uma sociedade global”.

#### 3.2.2.4 Condições facilitadoras externas

A UE já possuía uma liderança consolidada na condução da política climática internacional. O fracasso no estabelecimento de uma Constituição para a Europa, em 2005, motivou as instituições europeias a procurar oportunidades que reforçassem sua legitimidade e revigorassem o seu processo de integração. Como o desequilíbrio climático vinha recebendo atenção constante da opinião pública (EUROBARÔMETRO, 2008; EUROBARÔMETRO ESPECIAL, 2008), conforme atesta a Figura 9, a UE passou a atuar efetivamente nesse campo, utilizando a lógica da securitização.

---

<sup>71</sup> Embora seja encarado como um perigo iminente, 60% dos europeus concordam que a mudança climática é um problema que pode ser resolvido, enquanto que apenas 31% acreditam que o processo de mudança climática é irreversível (EUROBARÔMETRO, 2008, P. 34).



**Figura 9** - Percepção da gravidade das alterações climáticas 2008/2009.  
Fonte: Eurobarômetro Especial.

Contudo, conforme exposto anteriormente, apenas o discurso não é capaz de securitizar uma questão, também são necessárias condições externas que facilitem o processo. A primeira condição identificada por Buzan *et al.* (1998, p. 33) é a posição de autoridade e capacidade do ator securitizador. No caso em estudo, tanto a União Europeia, quanto o IPCC contavam com esses atributos tanto no nível das instituições europeias quanto no nível dos governos nacionais. A UE, além de ocupar uma posição de destaque como ator global no sistema internacional em 2007, detinha uma liderança consolidada na condução da política climática mundial, aumentando as expectativas da audiência quanto a uma resposta positiva, tanto interna, quanto externamente. Além disso, segundo Tanno (2003, p. 49), no meio europeu certos interesses tendem a ser, “menos associados às lógicas nacionais e mais direcionados à promoção de interesses de natureza internacionalista”. Tal característica permite compreender a receptividade que a ampliação da agenda de segurança alcançou entre estudiosos e atores políticos europeus, em detrimento de institutos destinados à promoção de estratégias e interesses nacionais no bloco regional e nas unidades que o compõem. A forma de perceber os instrumentos e objetos de uso da segurança e a necessidade de novas alternativas para gerenciar as ameaças além do âmbito militar facilitaram o posicionamento da UE em um patamar de destaque, com autoridade para estabelecer novos paradigmas através de suas manifestações em relação à securitização dos desequilíbrios climáticos. Tanto no nível burocrático e governamental das instituições europeias e de seus Estados membros quanto no nível não estatal o seu discurso repercutiu significativamente.

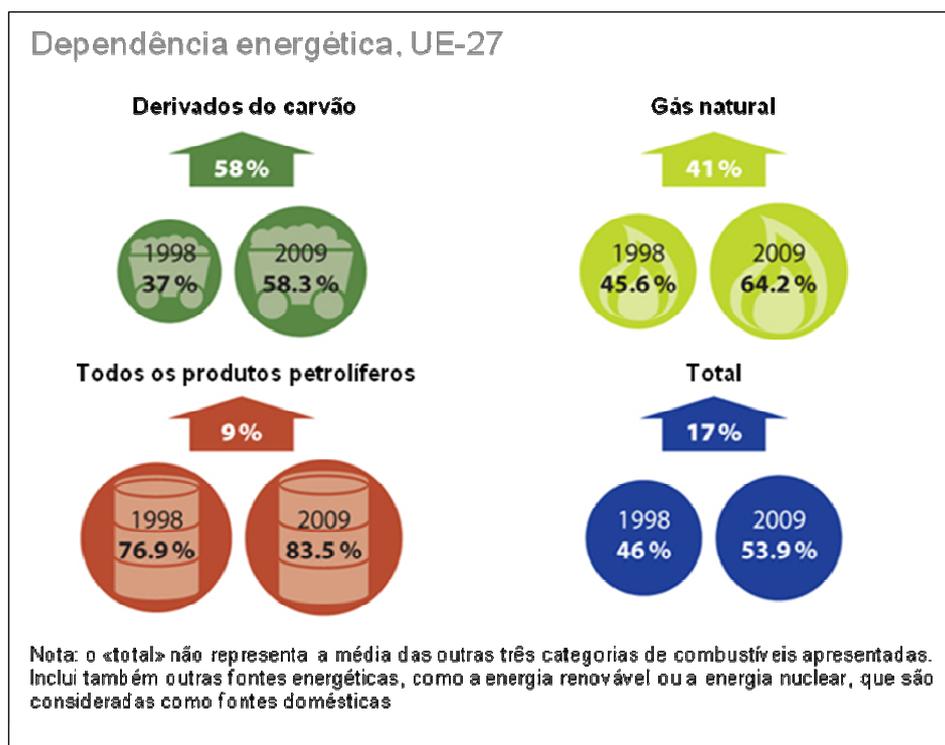
A segunda condição facilitadora externa da securitização (Buzan *et al.*, 1998, p. 33) refere-se às características inerentes às alegadas ameaças que podem facilitar ou impedir a

securitização. Com relação à instabilidade climática, o processo securitizador foi facilitado pela recorrência de eventos climáticos extremos e a difusão de um discurso científico estabelecendo umnexo causal entre tais acontecimentos e o aquecimento global (IPCC, 2007). Casos paradigmáticos como as ondas de calor registradas na Europa em 2003<sup>72</sup> e nos verões subsequentes e a devastação causada pelo furacão Katrina, em 2005 nos Estados Unidos, causaram grandes impactos sobre a opinião pública e estimularam o debate internacional sobre o problema e seu potencial para causar desastres naturais em larga escala. Além da perda de vidas, atribui-se aos desastres naturais a formação de levas de deslocados ambientais que, segundo os estudos realizados nos anos 1990 (ver neste estudo seções 1.2.2 e 1.2.3) e pelo WBGU (2007) catalisam tensões e violência e podem vir a pressionar as fronteiras europeias. Esses fatos têm sustentado perante a audiência envolvida que as mudanças climáticas são ameaças que “poderão aniquilar anos e anos de esforços de desenvolvimento” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2).

Também a segurança energética abre a perspectiva para a securitização climática, especialmente no que diz respeito a pressionar por respostas em duas vertentes: a ecológica – redução do uso de energia provinda de combustíveis fósseis; e a político-econômica - redução da dependência da importação de tais fontes, cujas matrizes localizam-se em países com perspectivas políticas incertas. Desde 2004 mais de 50% da energia usada na UE é importada (COMISSÃO EUROPEIA/EUROSTAT, 2011), em 2006, 36,5% vinha do petróleo e 24,8% era proveniente de gás natural importado da Gazprom, empresa estatal russa que detém o monopólio da exploração e distribuição do gás. Cresce o consumo e a importação de petróleo, com o objetivo de abastecer o mercado de combustíveis. Paralelamente, tem aumentado a utilização de gás natural para gerar eletricidade (10% a.a.) e sua importação de regiões fora da UE aumentam na ordem de 6 % a.a. A falta de autossuficiência em energia envolve uma questão estratégica de segurança nacional que, diferente de outros recursos, não pode ser balanceado unicamente através do comércio internacional. Para Deudney (2006, p. 237) “questões envolvendo água e petróleo merecem uma reflexão mais específica”. (Ver neste estudo Seção 1.2.2).

---

<sup>72</sup> Em nível global, o ano mais quente foi 2010, seguido por 2005 e 1998. Na Itália, a primazia pertence a 2003, quando o devastador verão que custou 70 mil mortos à Europa.  
Fonte: <http://www.ecodebate.com.br/2012/07/16/mais-do-que-catastrofismo-houve-um-excesso-de-otimismo-com-relacao-ao-clima/>. Acesso: 30/07/2012.



**Figura 10** - Dependência energética da UE.  
Fonte: COMISSÃO EUROPEIA/Eurostat, 2011.

Keohane e Nye (1989, pp. 12-14) distinguem duas dimensões importantes na interdependência: sensibilidade e vulnerabilidade. Em termos gerais, a sensibilidade implica os diferentes graus de impacto que a ação de um Estado provoca no outro em um contexto político. Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e ao custo das alternativas que os atores possuem para atenuar os efeitos externos de tal ação. Ambas as dimensões podem ser identificadas na União Europeia, ainda que distribuídas desigualmente entre os seus membros, e afetam suas decisões políticas. A sensibilidade está presente em todo o bloco em relação à dependência da importação de petróleo e do gás russo. Entretanto, em relação particularmente ao gás natural, os países do leste apresentam maior vulnerabilidade ao abastecimento russo, pois não são alcançados pelas redes de distribuição de gás da Noruega e da Argélia que aprovisiona a Europa Ocidental. Tal fato acarreta uma interdependência assimétrica que afeta a estabilidade dentro de todo o bloco vulnerabilizando-o como um todo.

Considerando que a produção de energia ao mesmo tempo em que depende da exploração do meio ambiente tem um impacto direto na degradação ambiental e, mais especificamente, no aquecimento global, a questão energética e as alterações climáticas são duas faces de um mesmo problema. Desse modo, a sensibilidade e vulnerabilidade energética

da UE, claramente percebidas por seus cidadãos e atores políticos, são condições facilitadoras externas para a securitização climática, na qual o discurso de ameaça se vincula à questão de sobrevivência e de manutenção do padrão de vida europeu.

Embora a Escola de Copenhague não considere o papel midiático, ao aproximar os dados referentes aos impactos do aquecimento global da realidade das sociedades afetadas, os meios de comunicação sensibilizam a opinião pública (nacional, regional e internacional) e rompem com a desumanização das estatísticas. A objetividade do processo político é, assim, contraposta à humanização das vítimas, impactando a audiência, o relacionamento entre estados e as bases políticas. A importância de se agir para mitigar a questão torna-se mais provável de conquistar o apoio de outros setores, que olhavam a questão com mais cautela, muito embora compreendessem a dimensão do problema e suas implicações. Do mesmo modo, quando se leva o debate para a opinião pública, ele repercute inevitavelmente na arena internacional, favorecendo as condições para a aceitação do ato de fala e para a mobilização, conseqüentemente aumentando as possibilidades para que o discurso securitizante seja bem sucedido.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Estudar a securitização de um tema consiste em analisar o processo social intersubjetivo, por meio do qual questões políticas são “lançadas como candidatas a ameaças de alto escalão”<sup>73</sup> (Buzan e Wæver, 2009, p.259). No primeiro estágio, a securitização é caracterizada pela identificação de um problema como uma ameaça existencial por atores dotados de autoridade que procuram transmitir a mesma percepção para as diferentes camadas sociais. O segundo momento é constituído por uma alta politização, ou seja, por uma exposição constante das ameaças e das formas drásticas com as quais elas podem e devem ser mitigadas. Se a audiência relevante aceita o discurso, está concluída a securitização como um ato de fala. Em alguns casos, ocorre uma terceira etapa, que consiste na institucionalização do processo, ou seja, no regramento de políticas capazes de conter as ameaças delineadas pelas elites governamentais. Pode-se então afirmar que, segundo a Escola de Copenhague, é a

---

<sup>73</sup> “*Launched as candidates for top-rank threats*”.

legitimação pública e não a institucionalização que torna um discurso securitizado, ou seja, é a concretização do medo nos diversos meandros da sociedade que autoriza a ação além dos limites da política tradicional.

A União Europeia reconheceu os desequilíbrios do clima como um fator de instabilidade em diversos níveis, inclusive o global, afetando até mesmo processos que não estão diretamente relacionados à questão ambiental. Ao ser percebida como uma ameaça existencial, tanto para o cidadão quanto para a comunidade, já que colocam em risco a estabilidade e o padrão de vida europeus, a questão se revestiu do caráter de urgência, demandando medidas drásticas para sua mitigação. A cobertura midiática e os indicadores de opinião demonstram que o público europeu assimilou o problema como uma ameaça, consubstanciando, assim, a securitização nos moldes de Copenhague. De acordo com as pesquisas realizadas pelo Eurobarômetro entre os anos de 2008 e 2010, existiu uma preocupação significativa que alcançou razoável grau de coesão na audiência e uma pressão evidente por ações mais efetivas, resultado da necessidade de se autoprotger diante de uma ameaça.

A UE propôs duas linhas de ação: a mitigação através da redução na emissão de gases de efeito estufa, e a prevenção com a priorização de esforços de pesquisa para o entendimento do fenômeno em toda sua complexidade (LIVRO BRANCO, 2009, p. 4). No entanto, passados alguns anos, não ocorreu uma institucionalização de medidas e ações, grande parte das estratégias traçadas não se transformou em realidade. De modo geral, a questão foi obscurecida pela atual crise financeira e econômica que redirecionou as prioridades no cenário internacional. Para Belén Balanya, especialista em políticas ambientais internacionais do Observatório Corporativo Europeu (CEO), “agora, os governos europeus têm outros problemas urgentes a resolver”<sup>74</sup>. As crises econômicas com seus efeitos de *spill-over* afetaram objetivamente a realidade, afastando outros temas. A pressão internacional para uma decisão rápida, no momento em que a economia mundial depende mais do que nunca do apoio industrial para se reerguer, inevitavelmente gera conflitos de interesses.

Por serem mais abrangentes e interdisciplinares, os discursos em torno de segurança climática suscitam controvérsias de diversas ordens. Se por um lado existe a propensão à exegese, entendimentos implícitos e intuitivos, por outro lado há complexidade de se

---

<sup>74</sup> Entrevista ao Inter Press Service (IPS) em 21/05/2012. Disponível em: <http://envolverde.com.br/noticias/parlamento-europeu-ausente-da-rio20/>. Acesso: 27/05/2012.

agruparem sob o tema genérico de “ameaça” as diversas implicações do fenômeno que trespassem a especificidade conceitual e normativa de segurança. A securitização das alterações do clima tangencia duas concepções difíceis de serem compatibilizadas: a segurança negativa, esteada na perspectiva geopolítica, na qual os efeitos ecológicos, econômicos, institucionais se inter-relacionam com questões de defesa e inserção geoestratégica dos Estados afetados e, por extensão do bloco regional; e a segurança positiva que se refere ao tratamento das mudanças climáticas como uma ameaça à segurança humana, cuja lógica é oposta a da segurança estatal. Esta antinomia impõe dificuldades ontológicas e normativas ao processo, bem como a sua compreensão. Para a Comissão Europeia (2008, p.2)

As alterações climáticas devem ser encaradas, sobretudo como um multiplicador de ameaças que exacerba as tendências, tensões e instabilidade existentes. O principal desafio reside no fato de as alterações climáticas ameaçarem sobrecarregar Estados e regiões que já de si são frágeis e atreitos a conflitos. Importa reconhecer que os riscos não são apenas de caráter humanitário; trata-se também de riscos políticos e de segurança [...] Além disso, de harmonia com o conceito de segurança humana, é óbvio que muitas das questões relacionadas com o impacto das alterações climáticas na segurança internacional estão interligadas e requerem respostas políticas abrangentes.

Em termos práticos, um discurso apoiado na proteção contra os problemas climáticos de populações específicas, ou em regiões geograficamente limitadas é inconsistente, já que, de modo geral, os impactos repercutem no âmbito internacional ou, pelo menos, cruzam limites nacionais e regionais, logo exigem medidas de mobilização que não se limitem a fronteiras políticas. Ter como referente de segurança o continente e o padrão de vida europeus e como agentes securitizantes, de suporte e funcionais apenas aqueles atores que se circunscrevem nesse universo guarda certa analogia com a lógica do ex-presidente estadunidense, George Bush, que para ressaltar a prioridade do bem estar dos seus cidadãos afirmou na Eco-92 que “o estilo de vida americano não é negociável”<sup>75</sup>. A UE reconhece a abrangência do problema e a necessidade da mobilização internacional para mitigar o problema, contudo, mantém seu discurso restrito ao âmbito europeu:

---

<sup>75</sup> “*The American way of life is not up for negotiation*”. BUSH, George. 14/06/1992.

É necessária uma forte cooperação internacional para solucionar o problema das alterações climáticas. No entanto, a União Europeia é responsável por cerca de 15% das emissões globais de gases com efeito de estufa, mas tem apenas 5% da população mundial. Deste modo, é nosso dever assumir a liderança na redução das emissões. [...]Paralelamente, a Comunidade deve pressionar o estabelecimento de um acordo internacional sobre reduções mais ambiciosas. [...] A mudança climática é um desafio importante para a sociedade moderna. Ela deve ser tratada em nível internacional, com ações conjuntas e planeamento de longo prazo (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Para uma mobilização no nível internacional é necessária à difusão e a aceitação internacional da imagem das mudanças climáticas como uma questão de segurança complexa, cujos impactos sejam percebidos como uma ameaça existencial para todos<sup>76</sup>. Nas questões ambientais, o ato de fala que define uma ameaça precisa ser genérico o suficiente para que suas relações com diferentes setores (seus efeitos econômicos, migratórios, energéticos, etc.) e seus efeitos particulares sobre as diferentes regiões possam ser todos agrupados sob um mesmo movimento securitizante.

Grande parte do discurso securitizador europeu se volta para a redução das emissões de GEE para a atmosfera. O foco nas emissões tem o mérito de envolver os países industrializados e evitar a remoção de sua responsabilidade, como é sugerido no discurso de conflitos ambientais, que atribui ao sul e sua inadequação a responsabilidade da degradação ambiental, contudo suscita duas implicações problemáticas. Em primeiro lugar, reduzir as emissões de GEE, ou simplesmente substituir as matrizes energéticas por outras que não tenham efeito estufa não resolve o desequilíbrio climático, nem aumenta a resiliência da população vulnerável. O caso dos biocombustíveis é bastante emblemático. Nos EUA, por exemplo, a substituição crescente de áreas agrícolas para produção de biodiesel vem criando novas desigualdades, já na Indonésia o desmatamento foi acelerado por conta das plantações de óleo de palma e tem acentuado o conflito social existente entre as empresas e a população local. Limitar a solução da questão à emissão de gases de efeito estufa impossibilita uma

---

<sup>76</sup> Buzan e Wæver (2009) adicionaram posteriormente à teoria da securitização um novo conceito para tratar do processo em um nível mais amplo, envolvendo macrorregiões. As macrossecuritizações seriam “securitizações que falam de objetos maiores do que os referentes do nível médio (por exemplo, as religiões ‘universais’ ou ideologias políticas)[...] e visam integrar e coordenar as várias operações de securitização de nível inferior” (*Idem*, p. 257). Contudo, como seus próprios idealizadores sugerem, macrossecuritizações são raras na história, a Guerra Fria foi um exemplo raro e difícil de ser alcançado.

perspectiva holística do problema<sup>77</sup> em um momento no qual se faz necessário apreender e inter-relacionar um conjunto diversificado de variáveis e condicionantes.

O potencial catastrófico das mudanças climáticas, que ao mesmo tempo ameaça a vida humana e a capacidade estatal de prover as necessidades básicas de seus cidadãos, seria por si suficiente para enquadrá-lo como uma ameaça de escala global de natureza ontológica. A União Europeia, mesmo estando em um nível inferior, regional, que segundo os idealizadores da securitização estaria mais propenso a esse processo (WEAVER, 1995; BUZAN *et al.* 1998), e tendo encontrado homogeneidade na aceitação coletiva de seu discurso, desencadeou repercussões apenas discretas e resultados práticos imperceptíveis. Tal fato tem acirrado o debate na área de Relações Internacionais e desafiado a securitização como ferramenta analítica e meio para tratar os desequilíbrios climáticos. Securitizar implica criar, em nível regional ou internacional, mecanismos de governança em segurança similares aos mecanismos que governam a política doméstica, o que *per se* já é bastante complexo. No caso das alterações do clima, os desafios ainda são mais específicos e intrincados, pois, além de ações globais, exigem soluções para temas sensíveis como, por exemplo, uma política energética menos vinculada à dependência de combustíveis fósseis.

Sendo um problema de impactos dispersos e difíceis de quantificar, embora potencialmente destruidores, as alterações climáticas exigem uma reflexão aprofundada sobre a melhor abordagem e tratamento de mitigação e adaptação em longo e curto prazo. Um entendimento mais homogêneo e global das consequências do aquecimento global como uma ameaça à humanidade pode ser uma das poucas soluções viáveis. A teoria da securitização, com sua perspectiva apoiada no ato de fala e seus mecanismos pode vir a ser útil para subsidiar a construção dessa percepção e refinar as discussões. Uma perspectiva mais ampla de segurança poderá levar ao refinamento do conceito de segurança climática e os meios mais eficazes para alcançá-la. Entretanto, restringir segurança a um ato de fala, independente de suas causas e das práticas que daí resultam, não espelha a lógica que lhe é inerente, cria tão somente uma apresentação artificial do debate político.

Para Weaver (1995, p.49), o resultado ideal de um movimento de securitização é a politização, pois apenas ela é capaz de provocar a mobilização necessária para o seu

---

<sup>77</sup> Os impactos devastadores do furacão Katrina, por exemplo, embora estejam associados ao aquecimento global, também resultaram de outras condições locais, tais como a drenagem das zonas úmidas e subsidência do solo. Fonte: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=drowning-new-orleans-hurricane-prediction>. Acesso: 22/08/2012.

enfrentamento, sem que isso implique a ruptura do andamento político normal. “Menos segurança, mais política” (*Idem*, p. 56). Se a securitização é uma escolha política, as práticas que se seguem não são uma opção. Segurança “carrega consigo uma história e um conjunto de conotações dos quais não se pode escapar” (*Idem*, p. 47). Tal aspecto torna o processo uma opção arriscada, especialmente no campo ambiental. “É preciso levar em conta o efeito sempre problemático de aplicar uma mentalidade de segurança contra as possíveis vantagens de enfoque, atenção e mobilização inerentes à politização” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 29).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas décadas assistiram a um significativo aumento da ocorrência de desastres naturais, traduzidos em perdas de vidas e danos materiais em larga escala. Particularmente em relação às alterações climáticas, que repercutiram no início deste novo século mais do que qualquer outro fenômeno ambiental, grande parte da comunidade científica acredita que causarão impactos sem precedentes na história da civilização, comprometendo os ecossistemas mundiais e as economias dos países. A perspectiva de um futuro nebuloso tem salientado a necessidade de serem formuladas, além de soluções científicas e tecnológicas, respostas políticas específicas para o desequilíbrio climático. Contudo, conforme atesta o Protocolo de Quioto, que em quinze anos produziu resultados apenas irrisórios, são inúmeras as dificuldades para se estabelecer mecanismos e parâmetros de aceitação global para lidar com o problema, sobretudo devido à sua vinculação com a questão energética.

Nesse cenário de interesses extremamente divergentes, emerge uma significativa tendência nos discursos de inúmeros atores internacionais para a inserção da instabilidade do clima na agenda de segurança, referendada pelos estudos desenvolvidos nos anos 1990 sobre a relação entre conflitos violentos e fatores ambientais. A União Europeia foi pioneira na incorporação do aquecimento global na esfera securitária, reconhecendo-o, em 2007, como uma ameaça existencial transnacional que coloca em risco seu padrão de desenvolvimento no momento em que as relações de poder e econômicas mundiais estão sendo reconfiguradas. A questão climática foi considerada um novo tipo de desafio, a ser articulado por políticas de segurança, originado, sobretudo, da combinação de fatores não restritos às fronteiras territoriais que catalisam conflitos e criam dificuldades para a gestão interna de tal consórcio de Estados.

De modo geral, pode-se afirmar que a securitização climática europeia expressa o posicionamento político da instituição de três maneiras diversas. Primeiramente reflete a disputa pela ocupação de posições no cenário internacional, já que discurso institucional expressa abertamente uma preocupação em se manter como um ator relevante tanto no âmbito econômico quanto nas negociações sobre o meio ambiente. O segundo aspecto diz respeito à intenção de sedimentar o modelo de interação social e política adotado. A UE apoiou-se na defesa de sua integração, reproduzindo o entendimento de que ela personifica uma

comunidade cultural homogênea que deve ser prioritariamente salvaguardada (seus cidadãos e seu padrão de vida). O terceiro ponto a ser ressaltado é inferido a partir das estratégias e meios propostos para lidar com o problema. Investindo significativamente numa linguagem de segurança, a retórica europeia enfatiza a premência de esforços para encarar o problema com a utilização de todo o conjunto de instrumentos disponíveis. As políticas reativas de enfrentamento envolvem ajuda humanitária a populações consideradas vulneráveis e implantação de mecanismos para lidar com os possíveis conflitos surgidos em regiões estratégicas e para defender suas fronteiras de fluxos migratórios.

As ações preventivas fundamentam-se nos princípios de mitigação e envolvem medidas para diminuir o ritmo do aquecimento global em si, através da redução da emissão de gases de efeito estufa, e dos conflitos civis em regiões problemáticas por meio de programas econômicos de ajuda financeira e de cooperação técnica; do apoio a negociações e missões de paz nesses países. Ao tentar amenizar os impactos da instabilidade do clima e evitar os confrontos locais, os programas de mitigação produzem um efeito preventivo contra possíveis pressões nas fronteiras da UE e crises de abastecimento energético, uma vez que as matrizes relevantes se encontram áreas geoestratégicas conturbadas. A adoção dessa lógica permite inferir que, para os europeus, o ponto crucial na questão das mudanças climáticas não é a preocupação meramente ambiental, que se torna acessória quando em cotejo com as seguranças econômica e energética, e as possíveis perdas materiais envolvidas. Salvaguardar seus limites territoriais contra levadas migratórias e garantir seu suprimento de recursos energéticos (petróleo e gás natural) são, em última instância, os objetivos maiores do consórcio europeu.

O vínculo entre a variação climática, que pressupõe uma natureza cooperativa, e a dimensão energética, tradicionalmente associada com segurança nacional e sua lógica fundamentada em ações extraordinárias de curto prazo, torna a questão extremamente complexa, dificultando a gestão do problema e a elaboração de soluções. Os acordos sobre fornecimento de energia são geralmente resultado de acordos bilaterais, contrapondo-se ao multilateralismo que a dimensão ambiental exige. Além disso, esse setor, que contribui substancialmente para a riqueza dos Estados, está associado a mercados altamente competitivos, aspecto que contribui significativamente para um jogo de soma zero e uma atitude antagônica que estreitam as opções políticas e dos atores envolvidos. Não é de se estranhar, por conseguinte, que a linguagem europeia, e mesmo de certos organismos

internacionais como a ONU, ao abordar o aquecimento global utilize a perspectiva clássica de conflitos ambientais, considerando-o um multiplicador de ameaças que potencializa as tensões e instabilidade existentes, sobretudo em Estados e regiões frágeis, já afeitos a conflitos.

Sob tal perspectiva, esses Estados, incapazes de governar sua população e seu território e de participar ativamente do processo produtivo, e os deslocados ambientais representam ameaças aos interesses da UE, conferindo à questão matizes geopolíticas. Eles não são identificados como “inimigos”, num contexto de segurança nacional, mas como agentes produtores de problemas, portanto precisam ser contidos e controlados. Assim sendo, as regiões frágeis, mais propensas a “conflitos climáticos”, tornam-se suscetíveis de sofrerem instrumentalização política e intervenções motivadas pela *Raison d'État*, mesmo quando etiquetadas como humanitárias. A partir de tais considerações, pode-se afirmar que a securitização vulnerabiliza ainda mais atores frágeis e acentua o antagonismo, logo não parece ser o mais cabível para lidar com as alterações climáticas, cuja mitigação e consequências são difíceis de serem geridas se não houver uma postura cooperativa. Por outro lado, as vantagens de se colocar um assunto essencialmente político em termos emergenciais são pouco claras e podem justificar ou perpetuar um estado de exceção schmittiano que presume a incapacidade das instituições ambientais para formular respostas eficazes, além de se contrapor ao posicionamento político europeu baseado na prevenção e ações multilaterais.

Como uma racionalidade que se interrelaciona com os preceitos tradicionais de segurança, a securitização apresenta dificuldades para ser aplicada no setor ambiental, ainda que a possibilidade de desastres em larga escala favoreça o desencadeamento do processo, como reconhece seus idealizadores. Os movimentos securitizadores envolvendo o meio ambiente em sua grande maioria resultaram em politização, com ações projetadas e desenvolvidas na esfera dos debates da política comum. *Prima facie*, a impressão que se tem é que nesse âmbito os temas são politizados através da securitização, entretanto tal entendimento é conceitualmente incompatível com o arcabouço conceitual de Copenhague, já que a (re)politização de uma questão de segurança exige que se afaste da dimensão e dos termos securitários. A Escola considera os processos que resultaram em politização como uma não securitização ou uma securitização mal sucedida. Autores como Trombetta (2005, 2008) e Williams (2003) discordam dessa afirmação, pois, sendo um “ato de fala” uma construção social, a securitização tem o potencial de transformar a percepção de segurança e as práticas que lhe são associadas, tornando-as abertas a significados diferentes quando desafiados por

novas ameaças. Assim o fato de ter havido uma politização não implica necessariamente um fracasso do processo securitizador.

Independente desse debate, faz-se necessário ressaltar que o questionamento que aqui se faz sobre a validade aplicativa da securitização não significa defender a exclusividade do aspecto estratégico-militar no debate de segurança, apenas salienta o ponto de vista de que o enfrentamento das alterações climáticas exige medidas de outra natureza. As alterações climáticas são um conjunto de desafios ilimitados e potencialmente catastróficos que remetem muito mais a uma sociedade de risco do que a um estado de exceção. As práticas para provimento de proteção nos vários níveis exigem ações de longo termo, baseadas no gerenciamento dos riscos, na cooperação e na *rationale* de prevenção, proposta bastante diferente daquela sugerida pela securitização. A formulação de soluções de enfrentamento envolve, aprioristicamente, um entendimento mais homogêneo e global, dos efeitos impactantes do aquecimento global, capaz de provocar constrangimentos que incitem uma mudança de comportamento e valores na relação entre homem e natureza, motivando a assunção de responsabilidades e compromissos comuns sedimentados em parâmetros conceituais e operacionais consistentes.

A experiência europeia ensina muito sobre as dificuldades de gerir a questão climática em um cenário que se divide entre o poder econômico, político e militar diferenciado e assimétrico dos países e a necessidade de proteção contra uma ameaça capaz de comprometer a capacidade do planeta para sustentar a vida humana, pelo menos na forma em que ela se encontra hoje. Tanto os indivíduos, com suas necessidades básicas, quanto o modelo político-econômico, centrado no Estado e no capitalismo, são objetos de proteção, exigindo que as seguranças nacionais e internacionais se abram a novas dimensões nas quais a ênfase nos territórios é reduzida e a atenção dedicada aos indivíduos é ampliada para alcançá-los além das fronteiras territoriais. Um problema transnacional como o desequilíbrio climático não pode ser gerido através da visão estreita e imediatista do interesse nacional centrado em uma população específica. O contexto atual exige novos arranjos e dispositivos políticos que ao mesmo tempo assegurem o ser humano em si e os fluxos produtivos que garantem o nível de desenvolvimento alcançado.

A abrangência e gravidade dos desequilíbrios climáticos extrapolam as capacidades jurídicas e políticas de um só Estado ou consórcio de Estados. Nenhum governo isolado, mesmo os mais poderosos, é capaz de mitigar o problema sem colocar em risco sua própria

existência e seus interesses geopolíticos e econômicos. O gerenciamento do problema demanda o engajamento de países, coligações, organizações não governamentais e governos subnacionais para, a partir de valores universais, construir uma segurança que não é apenas de caráter coercitivo, mas, ao contrário, é crescentemente preventiva e associada a organizações da sociedade civil. Através de novos arranjos políticos os dispositivos políticos podem ser redimensionados, novas institucionalidades ser criadas e diferentes relações de poder estabelecidas a partir da descentralização e multiplicação de estratégias de segurança entre os diversos atores, estatais e não estatais, facilitando a elaboração de respostas e a governabilidade em áreas frágeis e impulsionando a interação entre agências intergovernamentais, ONGs, empresas, governos.

A mitigação do aquecimento global é o maior desafio da humanidade globalizada do século XXI. Os perigos da inação diante do problema que se avoluma podem levar a cooperação compulsiva entre os diversos atores do cenário internacional, inclusive os Estados, fundada na percepção comum de uma ameaça capaz de interferir na continuidade da civilização. Entretanto, de modo geral, a razão, e não o medo, deve conduzir a vida política das sociedades. Conforme apregoa Giddens, as incertezas e os riscos produzidos pela crise ambiental em vários níveis são permanentes, portanto precisam ser aceitos como normal e não temidos. Mais do que nunca é fundamental reconhecer a complexidade da questão e evitar sua vinculação direta com a lógica militar para afastar dicotomias simplificadoras e seus efeitos ludibriantes. A politização como a criação de regras em uma área previamente desregulada, dissociada de um discurso de segurança sustentado na identificação de inimigos, que prioriza medidas de precaução e práticas voltadas para a cooperação, ainda se apresenta como o meio mais coerente para tratar as alterações climáticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. **Constructivism and International Relations**. In: CARLNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (eds.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2006, p.95-118.

ARON, Raymond. **Leçon sur l'histoire:cours du Collège de France**. Paris: Éditions de Falaise, coll. Livre de poche. Essais, 1989, p. 445.

AUSTIN, J. L. **How to do Things with Words**. Oxford (UK): Oxford University Press 1962. Disponível em:  
<http://pt.scribd.com/doc/55377349/Austin-1962-How-to-Do-Things-With-Words>  
 Acesso: 10/04/2012.

AYOOB, Mohammed. **The Security Problematic of the Third World**. *World Politics* 43:2 (Jan. 1991), p. 261.

BÄCHLER, Günther. **Why Environmental Transformation Causes Violence: A Synthesis in Environmental Change and Security Project Report**. Issue 4, Spring 1998. P. 24-44. Disponível em: <http://wilsoncenter.net/sites/default/files/ACF1497.pdf>  
 Acesso: 20/02/2012.

BALDWIN, David A. **The Concept of Security**. *Review of International Studies* (23): 5–26, 1997. Disponível em: <http://tau.ac.il/~daniel/pdf/37.pdf>  
 Acesso: 16/09/2011.

\_\_\_\_\_. **Security Studies and the End of the Cold War**. *World Politics*, vol. 48, nº 9, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/25053954.pdf>  
 Acesso: 16/09/2011.

BALZACQ, Thierry. **A theory of Securitization: origins, core, assumptions, and variants**. in: Balzacq, Thierry (Ed.): *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. PRIO New Security Studies. New York: Routledge, 2011. Pp. 1-30.

\_\_\_\_\_. **Enquiries into Methods: a New Framework for Securitization Analysis**. in: Balzacq, Thierry (Ed.): *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. PRIO New Security Studies. New York: Routledge, 2011. Pp. 31-54.

\_\_\_\_\_. **The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context**. *European Journal of International Relations*. 2005. Pp. 171-201. Disponível em:  
<http://pt.scribd.com/doc/106937460/BALZACQ-the-Three-Faces-of-Securitization>  
 Acesso: 15/09/2012.

BARBOSA, Luciana M.; SOUZA, Matilde. **Securitização das Mudanças Climáticas:O Papel da União Europeia**. CONTEXTO INTERNACIONAL. Rio de Janeiro, vol. 32, no 1, janeiro/junho 2010, p. 121-153. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n1/v32n1a04.pdf>

Acesso: 06/07/2011

\_\_\_\_; SILVA, Carla Pereira. **Segurança ambiental: entre a perspectiva nacional e humana.** Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodantasp>. Acesso: 10/07/2011.

BARNETT, Jon. **The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era.** New York: Zed Books, 2001.

BBC NEWS. **First climate debate divides UN.** Wednesday, 18 April 2007 02:05 UK. Disponível em: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/6562251.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6562251.stm) Acesso: 01/06/2012.

BECK, Ulrich. **Living in the World Risk Society.** *Economy and Society* 35, v. 3, Agosto de 2006. Pp. 329-345. Disponível em: <http://hudson2.skidmore.edu/~rscarce/Soc-Th-Env/Env%20Theory%20PDFs/Beck--WorldRisk.pdf> Acesso: 02/03/2012.

BERNARD, Jonathan. **Les Théories de la Sécurité Environnementale: Regard Critique sur Un Concept Ambigu.** Montreal(CA): Université du Québec à Montréal/Service des bibliothèques, 2007.

BOOTH, KEN. **Security and emancipation.** *Review of International Studies.* 17, Printed in Great Britain, 1991. P. 313-326 Acesso: 25/05/2011.

BRADLEY, Eileen Petzold, CARIUS, Alexander; MARCH, Andreas; VINCZE Arpád. **Theoretical Linkages and Political Approaches to the Environment and Security Debate: Providing an Overview** in *Responding to Environmental Conflicts: implications for theory and practice.* Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2001. P. 1-19.

BRAUCH, Hans Günter. **Securitizing Climate Change.** 50<sup>th</sup> ISA Annual Convention. Nova York (EUA), 2008. Disponível em: [http://www.afes-press.de/html/Brauch\\_ISA\\_NY\\_2.2.2009.pdf](http://www.afes-press.de/html/Brauch_ISA_NY_2.2.2009.pdf) Acesso: 24/06/2011.

BRITO, Rafaela Rodrigues. **A Climate for Conflict or Cooperation? Addressing the Securitisation of Climate Change.** Third Global International Studies Conference, 17-20 August 2011, University of Porto, Portugal. [http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC\\_2011-724.pdf](http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-724.pdf) Acesso: 06/07/2012.

\_\_\_\_. **Securitizing Climate Change: Process and Implications.** Coimbra (PO): Universidade de Coimbra, Julho, 2009. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/12089/1/Rafaela%20Brito%20-%20Securitizing%20Climate%20Change.pdf>. Acesso: 24/05/2012.

BROCK, Lothar. **Vom erweiterten Sicherheitsbegriff zur globalen Konfliktintervention. Eine Zwischenbilanz der neuen Sicherheitsdiskurse.** Frankfurt/M.(DE): Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2004. Disponível em: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Aussenpolitik/brock.html>  
Acesso: 02/03/2012.

\_\_\_\_\_. **The Use of Force by Democracies in the Post-Cold War Era. From Collective Action Back to Pre-Charter Self Defense?** Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2004. Disponível em: [http://web.uni-frankfurt.de/fb3/brock/mat/Use\\_of\\_Force\\_by\\_Democracies.pdf](http://web.uni-frankfurt.de/fb3/brock/mat/Use_of_Force_by_Democracies.pdf)  
Acesso: 02/03/2012.

\_\_\_\_\_. **Sicherheit gestalten: Internationale Perspektiven.** Deutscher Evangelischer Kirchentag, 2007. Disponível em: [http://web.uni-frankfurt.de/fb3/brock/mat/Brock\\_Rede\\_Kirchentag\\_2007.pdf](http://web.uni-frankfurt.de/fb3/brock/mat/Brock_Rede_Kirchentag_2007.pdf)  
Acesso: 10/11/2011.

BUZAN, Barry. **People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era.** Colchester (UK): ECPR Classics, 2009. 2. ed. 312 p.

\_\_\_\_; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis.** Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.

BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. “Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitization theory”. *Review of International Studies*, v.35, p.253-276, 2009.

CARIUS, Alexander; TÄNZLER, Dennis; WINTERSTEIN, Judith. **Weltkarte von Umweltkonflikten - Ansätze zur Typologisierung.** Berlin: WGBU, 2008. Disponível em: [http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu\\_jg2007\\_ex02.pdf](http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007_ex02.pdf)  
Acesso: 16/02/2012.

\_\_\_\_; BÄCHLER Günther; PFAHL Stefanie; MARCH Andreas. **Umwelt und Sicherheit: Forschungserfordernisse und Forschungsprioritäten.** Berlin: Ecologic, 1999.  
Acesso: 27/02/2012.

CARRIÇO, Manoel A. Realismo, Guerra e Estratégia no Século XXI. 2009. *Revista Militar*. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=402>.  
Acesso em: 12/04/2012.

CDU/SPU. **Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. ZUSAMMENHALT.** Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, 2008. Disponível em: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>  
Acesso: 25/07/2012.

CEPIK, Marco. **Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas.** *Security and Defense Studies Review*, vol.1 Spring 2001, pp.01-19.

Disponível em:

<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/chdspubs&CISOPTR=450&REC>  
Acesso em: 16/09/2011.

**CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS – CQNUMC. 1992.** Disponível em:

<http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/conven%C3%A7%C3%A3o%20quadro%20das%20na%C3%A7%C3%B5es%20unidas%20sobre%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas.pdf>

Acesso: 10/02/2012

**COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. LIVRO VERDE. Adaptação às alterações climáticas na Europa – possibilidades de acção da União Europeia {SEC(2007) 849}.** Bruxelas, 2007. Disponível em:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007\\_0354pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0354pt01.pdf)

Acesso: 10/06/2012.

\_\_\_\_\_. **LIVRO BRANCO. Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de acção europeu.** COM(2009) 147, {SEC(2009) 386} {SEC(2009) 387} {SEC(2009) 388}. Bruxelas, 2009. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:PT:PDF>

Acesso: 10/06/2012.

**COMISSÃO EUROPEIA/EUROSTAT. 20 anos de desenvolvimento sustentável na Europa?** 2011. Disponível em:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2\\_PL/EN/2\\_PL-EN.PPT](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2_PL/EN/2_PL-EN.PPT).

Acesso: 20/06/2012.

**CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia Europeia em matéria de Segurança.** 2009. Disponível em:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf)

Acesso: 19/04/2012.

\_\_\_\_\_. **Council adopts climate-energy legislative package.** 2009. Disponível em:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf)

Acesso: 19/06/2012.

\_\_\_\_\_. (a) **Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança.** 2008. Disponível em:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)

Acesso: 19/04/2012.

\_\_\_\_\_. (b) **Relatório: Alterações Climáticas e Segurança Internacional.** 2008. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st09/st09978.pt08.pdf>.

Acesso em: 13/06/2012.

**CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 1992.** Disponível em:

<http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/conven%C3%A7%C3%A3o%20quadro%20das%20na%C3%A7%C3%B5es%20unidas%20sobre%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas.pdf>  
Acesso: 03/11/2011.

COX, Robert. **Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory**, in *Approaches to World Order*, 1981.

CUDWORTH, Erika; HOBDEN, Stephen. **Segurança do que e para quem? Desigualdades múltiplas e complexas e a política envolvida na segurança ambiental na Europa**. **INTERFACEHS**. Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Volume 6, Número 3, 2011. Pp. 117-131 Disponível em:  
<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/view/231/214>  
Acesso: 20/06/2012.

DAASE Christopher. **Der erweiterte Sicherheitsbegriff**. Projekt Sicherheitskultur im Wandel an der. Frankfurt am Main(DE): Goethe-Universität, 2010. Disponível em:  
<http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf>  
Acesso: 02/03/2012.

DABELKO Geoffrey d.; DABELKO David D. **Environmental Security: Issues of Conflict and Redefinition**. The Environmental Change and Security Project Report. Wilson Center, 1995. P. 3-13. Disponível em:  
<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/report1a.pdf#page=3>  
Acesso: 06/03/2012.

DALBY, Simon. (1992): **Security, Modernity, Ecology: the Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse** in *Alternatives* 17, 1992. P. 95–134. Disponível em:  
<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/40644733.pdf>  
Acesso: 08/04/2012

\_\_\_\_\_. **Environmental Geopolitics** in *The Geopolitics Reader*. London/New York: Routledge, 1998. P 179-203. Disponível em:  
<http://frenndw.files.wordpress.com/2011/03/geopol-the-geopolitics-reader.pdf>  
Acesso: 24/02/2012.

\_\_\_\_\_. **Imperialism, Domination, Culture: The Continued Relevance of Critical Geopolitics** in *Geopolitics* v.13. London(UK): Taylor & Francis Group, 2008. P: 413–436. Disponível em:  
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14650040802203679>  
Acesso: 24/02/2012.

DEUDNEY, Daniel. **Security** in *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge(UK): Cambridge University Press, 2006. Livro digital.  
[www.cambridge.org/9780521838108](http://www.cambridge.org/9780521838108)

\_\_\_\_\_. **The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security** in *Millennium: Journal of International Studies*; 19, 1990. P. 461-476. Disponível em:

[http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political\\_science/shared/political\\_science/9957/deudney%201990.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/9957/deudney%201990.pdf)  
Acesso: 29/02/2012.

DOBSON, A.; ECKERSLEY, R.. **Political theory and the ecological challenge**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006. Livro digital. [www.cambridge.org/9780521838108](http://www.cambridge.org/9780521838108)

DUQUE, Mariana Guedes. **O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.31, nº 3, setembro/dezembro 2009, pp.459-501. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292009000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292009000300003&script=sci_arttext).  
Acesso em 30/08/2011.

DYER, H.. **Environmental security as a universal value Implications for international theory**. In: Vogler, J. e Imber, M. eds., 1996. *The environment and international relations*. London: Routledge, pp.24-43.

EUROBARÔMETRO/Parlamento Europeu. **Europeans' attitudes towards climate change**. March – May 2008. Special Eurobarometer 300 / Wave 69.2 – *TNS opinion & social*. 2008. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_300\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf)  
Acesso: 05/08/2012.

EUROBARÔMETRO ESPECIAL (EB 69). **Alterações Climáticas**. Primavera/2008-Inquérito PE/CE. Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2\\_Climate\\_change/EB69.2\\_synthese\\_analytique\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2_Climate_change/EB69.2_synthese_analytique_pt.pdf) .  
Acesso: 05/08/2012.

FERNANDEZ, Diogo Bonfim. **O Discurso, o Direito e a Justiça: Jürgen Habermas e Robert Alexy**. Curitiba: Ciências Jurídicas – UFPR, 2010. 121 p. Disponível em:  
<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/23742/dissertacao%20completa%20pdf2.pdf?sequence=1>  
Acesso: 21/09/2012.

FERREIRA, Luciano Vaz. **A Securitização da Cooperação para o Controle de Fronteiras da União Europeia**. *Lex Humana*, v. 3, n.2, 2001. Pp. 40-58.  
<http://pt.scribd.com/doc/92925405/Artigo-Da-Lex-Humana>  
Acesso: 22/07/2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **Novas Abordagens Estratégicas em Relações Internacionais**. Juiz de Fora (MG): Centro de Pesquisas Estratégicas, s/d. Disponível em:  
<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/naeri.pdf>  
Acesso: 15/11/2011.

FLEMES, Daniel. **Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile**. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 24, jun./2005. Pp. 217-231.

FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE. **Active Diplomacy for a Changing World. The UK's International Priorities**. 2006. Disponível em:

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm67/6762/6762.pdf>  
Acesso: 15/07/2012.

\_\_\_\_\_. **Energy, Security and Climate. Security Council open debate: UK concept paper. 2007.** Disponível em: [http://unfccc.int/files/application/pdf/ukpaper\\_securitycouncil.pdf](http://unfccc.int/files/application/pdf/ukpaper_securitycouncil.pdf)  
Acesso: 15/07/2012.

GALVÃO, Thiago G. **A indivisibilidade da segurança internacional: desenvolvimento e mudanças climáticas no espaço amazônico.** In: *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. 31/07/08. Edições de Meridiano 47.

GEHRE, Tiago. **O Brasil e a agenda ambiental no século 21: clima, energia e segurança.** Revista *Múltipla*, Brasília, 21(27): 69 – 94, dezembro – 2009. Pp. 69-94. Disponível em: <http://www.upis.br/revistamultipla/multipla27.pdf>  
Acesso: 29/04/2012.

GLEDITSCH, Niels P.. **Armed Conflict and the Environment: a Critic of the Literature.** *Journal of peace research*, v.35, n.3, 1998. P. 381-400. Disponível em: <http://www.prio.no/sptrans/-415309721/1998NPG001.pdf>  
Acesso: 06/02/2012.

GONÇALVES, José Luiz Vila Real. **Desenvolvimentos da Pragmática e a Teoria da Relevância aplicada à tradução.** *Revista Linguagem em (Dis)curso*, volume 5, número especial, 2005.

GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA. **Projeto Europa 2030.** Desafios e Oportunidades. Relatório ao Conselho Europeu. Maio, 2010. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3210249PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3210249PTC.pdf)  
Acesso: 18/07/2012

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro.** São Paulo: Edições Loyola, 2002. 387 p. Disponível em: [http://www.4shared.com/get/Enh\\_EkpN/Habermas\\_Jurgen\\_-\\_A\\_inclusao\\_d.html;jsessionid=5D8BFF1D034A04B5F5B859CE84573FC4.dc322](http://www.4shared.com/get/Enh_EkpN/Habermas_Jurgen_-_A_inclusao_d.html;jsessionid=5D8BFF1D034A04B5F5B859CE84573FC4.dc322)  
Acesso: 10/05/2012.

\_\_\_\_.; DERRIDA, Jacques. **Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: die Wiedergeburt Europas.** 2003. Pp. 33-37. Disponível em: [http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre\\_SS\\_2010/Habermas\\_Derrida\\_2003\\_Unsere\\_Erneuerung\\_1\\_.pdf](http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_SS_2010/Habermas_Derrida_2003_Unsere_Erneuerung_1_.pdf)  
Acesso: 10/05/2012.

HAFTENDORN, Helga. **The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security.** *International Studies Quarterly* 35(1): 3-17. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2600386.pdf>  
Acesso: 30/08/2011.

HAGMANN, Tobias. **Confronting the Concept of Environmentally Induced Conflict in Peace**, Conflict and Development: Issue Six, January 2005. 22 p. Disponível em: [http://scholar.google.com.br/scholar\\_url?hl=pt-BR&q](http://scholar.google.com.br/scholar_url?hl=pt-BR&q)  
Acesso: 20/02/2012.

HARVEY, David. **O “Novo” Imperialismo: Acumulação por Espoliação in Socialist Register**, 2004 p.95-126. Disponível em: [http://168.96.200.17/ar/libros/social/2004pt/05\\_harvey.pdf](http://168.96.200.17/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf)  
Acesso: 13/02/2012.

HOBBS Thomas. **Leviatã**. Coleção Obra-Prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2001. 257 p.

HOMER-DIXON, Thomas. **On The Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict in International Security**. Toronto(CA): University of Toronto/Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies., vol. 16, no. 2, 1991. P. 76 -116  
Disponível em: <http://www.library.utoronto.ca/pcs/thresh/thresh1.htm>  
Acesso: 15/10/2011.

\_\_\_\_\_. **Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases in International Security**, vol. 19, no. 1, 1994. P. 5 - 40. Disponível em: <http://www.library.utoronto.ca/pcs/evidence/evid1.htm>  
Acesso: 15/10/2011.

\_\_\_\_\_; PERCIVAL, Valerie. **Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of Rwanda**. Project on Environment, Population and Security. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science and the University of Toronto. June 1995.  
Disponível em: <http://www.library.utoronto.ca/pcs/eps/rwanda/rwanda1.htm>  
Acesso: 13/10/2011.

\_\_\_\_\_. **Environmental Scarcity and Mass Violence in The Geopolitics Reader**. London(UK)/New York (USA): Routledge Publisher, 1996. P 204-211. Disponível em: <http://frenndw.files.wordpress.com/2011/03/geopol-the-geopolitics-reader.pdf>  
Acesso: 15/10/2011.

\_\_\_\_\_. **The Project on Environmental Scarcities, State Capacity, and Civil Violence**.  
<http://www.library.utoronto.ca/pcs/state/descrip.htm>  
Acesso: 13/10/2011.

HOORN, Matthijs van der. **Climate Change and Conflict in Bangladesh**. Nijmegen (HO): Radboud University Nijmegen – Master Program, 2010. Disponível em: <http://geography2.ruhosting.nl/masterthesis/scripties/hoornmatthijsvander.pdf>  
Acesso: 11/10/2011.

HUYSMANS, Jef. **Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe** European Journal of International Relations December 1998 4: 479-505.

IEA. **World Energy Outlook**. 2008.

Disponível em: <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/weo2008.pdf>

Acesso: 10/07/2012.

IPCC. **Climate Change: IPCC/ONU Second Assessment Report**. 1995. Disponível em:

<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>

Acesso: 30/06/2012.

\_\_\_\_\_. **Novos Cenários Climáticos: Quarto Relatório IPCC/ONU**. 2007. Disponível em:

<http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf>

Acesso: 30/06/2012.

JERVIS, Robert. **Cooperation Under the Security Dilemma**. *World Politics*, Vol. 30, No. 2.

(Jan., 1978), pp. 167-214. Disponível em:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871%28197801%2930%3A2%3C167%3ACUTSD%3E2.0.CO%3B2-0>

Acesso: 19/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate**. *International Security*. Vol. 24, n. 1 (Summer 1999). P. 42-63. Disponível em:

<http://www.pols.boun.edu.tr/uploads%5Cfiles%5C632.pdf>

<http://www.pols.boun.edu.tr/uploads%5Cfiles%5C632.pdf>

Acesso: 02/04/2012.

JESUS JÚNIOR, Helvécio de. **Rumo ao “estado normal”: a política de defesa do Japão desde o fim da Guerra Fria**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008. 136 p. Disponível em:

<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13353.PDF>

<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13353.PDF>

Acesso: 24/06/2012.

KEOHANE, Robert. O. **After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

New Jersey: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. ; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

1989.

KRASNER, Stephen D. **Regimes and the Limits of the Realism in International Regimes**. Cornell University Press, 1983. P. 355-368

Cornell University Press, 1983. P. 355-368

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C.. **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis (USA): University of Minnesota Press, 1997, pp. xxi, 379.

University of Minnesota Press, 1997, pp. xxi, 379.

LE BILLON, Philippe. **The political ecology of war: natural resources and armed conflicts** in *Political Geography*. N. 20, 2001. P. 561–584. Disponível em:

<http://www.geog.ubc.ca/~lebillon/ecowar.pdf>

<http://www.geog.ubc.ca/~lebillon/ecowar.pdf>

Acesso: 23/02/2012.

LE PRESTRE. P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: SENAC, 2000.

LIPSCHULTZ, Ronnie. **On Security**. Nova York (EUA): Columbia University Press, 1995.

Pp. 1-23.

LEVY Marc A. **Is the Environment a National Security Issue?** *in* International Security, Vol. 20, No. 2, 1995. P. 35-62. Published by: The MIT Press Stable URL: Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539228> - <http://www.metu.edu.tr/~utuba/levy.pdf>  
Acesso: 29/02/2012.

LIPINSKI, Jéssica. **Países de dentro e de fora do Conselho de Segurança dividem posições sobre quais órgãos da ONU devem lidar com fenômeno.** 2011. Disponível em: <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/noticias2/noticia=728069>.  
Acesso em: 30/10/2012.

MAGALHÃES, Bruno Eduardo Portela Borges de. **O que há de global na ameaça climática? Análise cartográfica do nexos segurança e clima.** Dissertação (Mestrado)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16141/16141\\_1.PDF](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16141/16141_1.PDF)  
Acesso: 27/07/2012.

MARCONDES, Danilo. **Desenvolvimentos Recentes na Teoria dos Atos de Fala.** Rio de Janeiro: PUC-Departamento de Filosofia, 2003. Pp. 25-39.

MATHEWS, Jessica Tuchman. **Redefining Security.** Foreign Affairs. Vol. 68, No. 2, Spring, 1989), pp. 162-177. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20043906?origin=JSTOR-pdf>  
Acesso: 04/05/2011.

MCDONALD, Matt. **Securitization and the Construction of Security.** European Journal of International Relations, SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research, Vol. 14(4), 2008, p-563-587. Disponível em: [http://wrap.warwick.ac.uk/1232/1/WRAP\\_McDonald\\_0671572-pais-270709-mcdonald\\_secritisation\\_and\\_construction\\_of\\_security\\_ejir\\_forthcoming\\_2008.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/1232/1/WRAP_McDonald_0671572-pais-270709-mcdonald_secritisation_and_construction_of_security_ejir_forthcoming_2008.pdf)  
Acesso em 15/10/2011

MCSWEENY, Bill. **Security, Identity and Interests.** P. 13-22. Disponível em: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99011332.pdf>.  
Acesso: 18/12/2011.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics.** New York (USA): W.W. Norton, 2001.

MESSARI, Nizar. **Existe um novo cenário de segurança internacional?** In América Latina y el (des)orden global neoliberal. 2003. Pp. 131-149. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/relint/messari.pdf>  
Acesso: 16/09/2011.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Ed. UNB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MUSUMECI, Martino Gabriel. **Políticas de Segurança de Estado dos Estados Unidos da América para a América Latina (2001-2009) no Contexto da Macrossegurização.** Anais

do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Novembro de 2009. Disponível em:  
[http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/martino\\_musumeci.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/martino_musumeci.pdf)  
 Acesso: 09/09/2012.

\_\_\_\_. **Linguística e Relações Internacionais: muito além do ato de linguagem securitizador.** Anais do VII Congresso Internacional da Abralin. Curitiba, 2001.  
 Disponível em:  
[http://www.abralin.org/abralin11\\_cdrom/artigos/Martino\\_Musumeci.PDF](http://www.abralin.org/abralin11_cdrom/artigos/Martino_Musumeci.PDF)  
 Acesso: 20/04/2012.

MYERS, Norman. **Environmental Security: What’s new and different?** 2002.  
 Disponível em: <http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>  
 Acesso: 20/06/2011.

\_\_\_\_. **The environmental dimension to security issues.** *The Environmentalist*, 6(4), 1986.  
 Pp.251-257.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: O Conceito de Segurança Humana.** Aurora Ano III, Número 5 – Dezembro/2009. Disponível em:  
<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/OLIVEIRA.pdf>  
 Acesso em: 27/09/2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **A/RES/63/281.** 2009. Disponível em:  
<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/res%2063%20281.pdf>  
 Acesso: 07/06/2012.

\_\_\_\_. **A/59/565**, de 29 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/>  
 Acesso em: 27/06/2012.

PAGE, Edward. **Theorizing the link between environmental change and security.** Oxford(UK): Blackwell Publishers, 2000. P 33-43. Disponível em:  
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/page/publications/reciel.pdf>  
 Acesso: 21/09/2011.

PARIS, Roland. **Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?** *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001), pp. 87–102. Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology. Disponível em:  
<http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf>  
 Acesso: 18/04/2012.

PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Ganhar a batalha contra as alterações climáticas globais (2005/2049(INI)).** 2005. Disponível em:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0433&language=PT>  
 Acesso: 07/06/2012.

\_\_\_\_. **Resolução 2010/C 67 E/08.** 2010. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:SOM:pt:HTML>  
Acesso: 07/06/2012.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Hidropolítica e Segurança : as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada.** Brasília : FUNAG, 2012. 412 p.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global.** Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, nº. 312, 2001. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-312.htm>.  
Acesso: 12/07/2011

RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005. Pp. 297-323.  
Disponível em:  
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/5/1598>  
Acesso: 15/07/2011

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SATO, Eiiti. **Política externa, política de segurança e interesse nacional: ambigüidade e incompreensão nas relações internacionais** in Revista de Economia e Relações Internacionais/Fundação Armando Álvares Penteado, v. 3, n. 6. São Paulo, 2005. P. 124-139.  
[http://www.fAAP.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_06.pdf](http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_06.pdf)  
Acesso: 05/10/2011.

SCHMITT, Carl. **Der Begriff des Politischen.** 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien. Berlin: Duncker & Humboldt. Unveränderter Nachdruck der 1963 erschienenen Auflage. 1979.  
Disponível em: [http://petradoo.stormpages.com/sch\\_beg.html#b4](http://petradoo.stormpages.com/sch_beg.html#b4)  
Acesso: 09/09/2012.

SIQUEIRA Cynthia **Reflexões Conceituais sobre Meio Ambiente, Energia e Segurança nas Relações Internacionais.** 2011. Disponível em:  
<http://mundorama.net/2011/09/13/reflexoes-conceituais-sobre-meio-ambiente-energia-e-seguranca-nas-relacoes-internacionais-por-cynthia-d-siqueira/>  
Acesso: 18/04/2012.

\_\_\_\_\_. **Segurança Energética e Regime Internacional de Mudanças Climáticas: o papel da burocracia pública brasileira na elaboração de diretrizes políticas.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas, Brasil. 2010.  
Acesso: 18/04/2012.

SNYDER, Glenn H. **Mearsheimer's World—Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay.** International Security 27, nº. 1 (Summer 2002): 149-173.  
Disponível em:  
<http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/glaser%20review%20of%20measheimer.pdf>  
Acesso: 02/04/2012.

STERN, N. **Economics of Climate Change: The Stern Review.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/6957968/Relatorio-Stern>

Acesso: 30/07/2012.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 25, n.º. 1, janeiro/junho 2003. Pp. 47-80. Disponível em:

[http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Tanno\\_vol25n1.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Tanno_vol25n1.pdf).

Acesso: 30/08/2011.

THEODORO, Suzi Huff; CORDEIRO, Pamora M Figueiredo; BEKE Zeke. **Gestão ambiental uma prática para mediar conflitos socioambientais**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável/Universidade de Brasília. Disponível em:

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd25/theodoro.pdf>

Acesso: 05/02/2012.

TIMOSHENKO, A. **Ecological Security: Response to Global Challenges**. In: WEISS, Edith Brown (org.). *Environmental Change and International Law*. Tokio: United Nations University Press, 1999.

TOMÉ, Luís José Rodrigues Leitão. **Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais**. JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010.

Disponível em: [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol1\\_n1\\_art3](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art3)

Acesso em: 21/05/2012.

\_\_\_\_\_. **A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e conceituais**. Coimbra (PO): Universidade de Coimbra, 2012. Disponível em:

[http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_vol1\\_n1/pt\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html)

Acesso em: 14/05/2012.

TROMBETTA, Maria Julia. **Rethinking the Securitization of the Environment: Old beliefs, new insights**”, in: Balzacq, Thierry (Ed.): *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. PRIO New Security Studies. New York: Routledge, 2011. Pp. 135-149.

\_\_\_\_\_. **The Securitization of the Environment and the Transformation of Security**. In: Pan-European Conference on International Relations, 2008, Torino, Itália. SGIR Turin International Conference, Torino, Itália. Standing Group on

International Relations, 2008. Disponível em: [http://turin.sgir.eu/uploads/Trombetta-the\\_secritization\\_of\\_the\\_environment\\_and\\_the\\_transformation\\_of\\_security.pdf](http://turin.sgir.eu/uploads/Trombetta-the_secritization_of_the_environment_and_the_transformation_of_security.pdf).

Acesso: 15/10/2011.

ULLMAN, Richard H.. **Redefining Security**. *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer, 1983), pp. 129-153. Disponível em:

<http://www.jstor.org/stable/2538489>

Acesso: 07/02/2012.

UNITED NATIONS. **Our Common Future**. Report of the World Commission on Environment and Development. 1987. Disponível em:

[http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf)

Acesso: 20/10/2011.

UNITED NATIONS-SECURITY COUNCIL. **5663 RD MEETING**. 2007. Disponível em:<  
<http://www.un.int/wcm/webdav/site/tuvalu/shared/documents/SC/N0730973.pdf>>.  
 Acesso: 02/06/2012.

UNITED NATIONS-GENERAL SECRETARY. **SG/SM/10739 ENV/DEV/904**. 2006.  
 Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10739.doc.htm>  
 Acesso: 02/06/2012.

VELLOZO JÚNIOR, Joelson. **Dilemas de (in)segurança regional em países em desenvolvimento: uma perspectiva brasileira para a América do Sul**. Brasília: UNB – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2006. Disponível em:  
[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/espaco\\_pesquisador/Joelson-Vellozo.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/espaco_pesquisador/Joelson-Vellozo.pdf)  
 Acesso: 15/11/2011.

VENTURI, Bernardo. **Il demone della pace. Storia, metodologie e prospettive istituzionali della peace research e del pensiero di Johan Galtung**. DOTTORATO DI RICERCA. Bologna(It.): Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2009. Disponível em:  
[http://amsdottorato.cib.unibo.it/2004/1/bernardo\\_venturi\\_tesi.pdf](http://amsdottorato.cib.unibo.it/2004/1/bernardo_venturi_tesi.pdf).  
 Acesso: 26/03/2012.

VIEIRA, Sílvia Guiomar Santos. **O Meio Ambiente nas Discussões de Segurança: o Desmatamento na Floresta Amazônica Legal**. Belo Horizonte: Centro Universitário de de Belo Horizonte – UNIBH, 2006. Disponível em:  
[http://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/sc3adlvia-guiomar-o-meio-ambiente-nas-discussc3b5es-de-seguranc3a7a\\_o-desmatamento-na-floresta-amazc3b4nica-legal.pdf](http://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/sc3adlvia-guiomar-o-meio-ambiente-nas-discussc3b5es-de-seguranc3a7a_o-desmatamento-na-floresta-amazc3b4nica-legal.pdf)  
 Acesso: 21/07/2012.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: FFLCH/USP, 1999. 244 p.

VIOLA, Eduardo **Perspectivas da Governança e Segurança Climática Global**. Plenarium, v.5, n.5, p. 178 - 196, out., 2008. Disponível em:  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/768/perspectivas\\_governanca\\_climatic\\_a.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/768/perspectivas_governanca_climatic_a.pdf?sequence=1)  
 Acesso: 03/08/2012.

\_\_\_\_.; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, LEIS, Hector Ricardo. **Governança e Segurança Climática na América do Sul**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, CIEPLAN: 2008. Disponível em:  
[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_788.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_788.pdf).  
 Acesso: 21/06/2011.

\_\_\_\_. **O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 17 n°.50, 2002. Pp. 25-46. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>  
 Acesso: 02/09/2011.

WÆVER, Ole. **Securization and Desecurization**. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (Ed.) On Security. New York: Columbia University Press, 1995. Pp. 46-86.

\_\_\_\_\_. **Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery.** 2004. Disponível em: <[www.isanet.org](http://www.isanet.org)>. Acesso: 25/05/2011.

WALT, Stephen M.. **The Origins of Alliances.** Ithaca/New York, Cornell University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Alliance Formation and the Balance of World Power.** International Security, Vol. 9, No. 4 (Spring, 1985), pp. 3-43. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2538540>  
Acesso em: 06/12/2011.

\_\_\_\_\_. **International Relations: One World, Many Theories.** Foreign Policy, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge. Spring, 1998. P. 29-46. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0015-7228%28199821%290%3A110%3C29%3AIIROWMT%3E2.0.CO%3B2-3>  
Acesso: 25/03/2012.

\_\_\_\_\_. **The Renaissance of Security Studies.** International Studies Quarterly, Vol. 35, No. 2, Jun., 1991. P. 211-239. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8833%28199106%2935%3A2%3C211%3ATROSS%3E2.0.CO%3B2-4>  
Acesso em: 04/02/2012.

WALTZ, Kenneth N.. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa(PO): Gradiva, 2002.

WBGU, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. **Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel.** Berlin: Springer, 2007. Disponível em: [http://ebookey.org/Welt-im-Wandel-Sicherheitsrisiko-Klimawandel\\_1045338.html](http://ebookey.org/Welt-im-Wandel-Sicherheitsrisiko-Klimawandel_1045338.html)  
Acesso: 11/10/2011.

WENDT, Alexander. **Anarchy is What State's Make of It: The Social Construction of Power Politics.** International Organization, vol. 46, no. 2, 1992, p. 391-425. Disponível em: [http://labmundo.org/disciplinas/WENDT\\_anarchy\\_is\\_what\\_states\\_make\\_of\\_it.pdf](http://labmundo.org/disciplinas/WENDT_anarchy_is_what_states_make_of_it.pdf)  
Acesso em 18/06/2011.

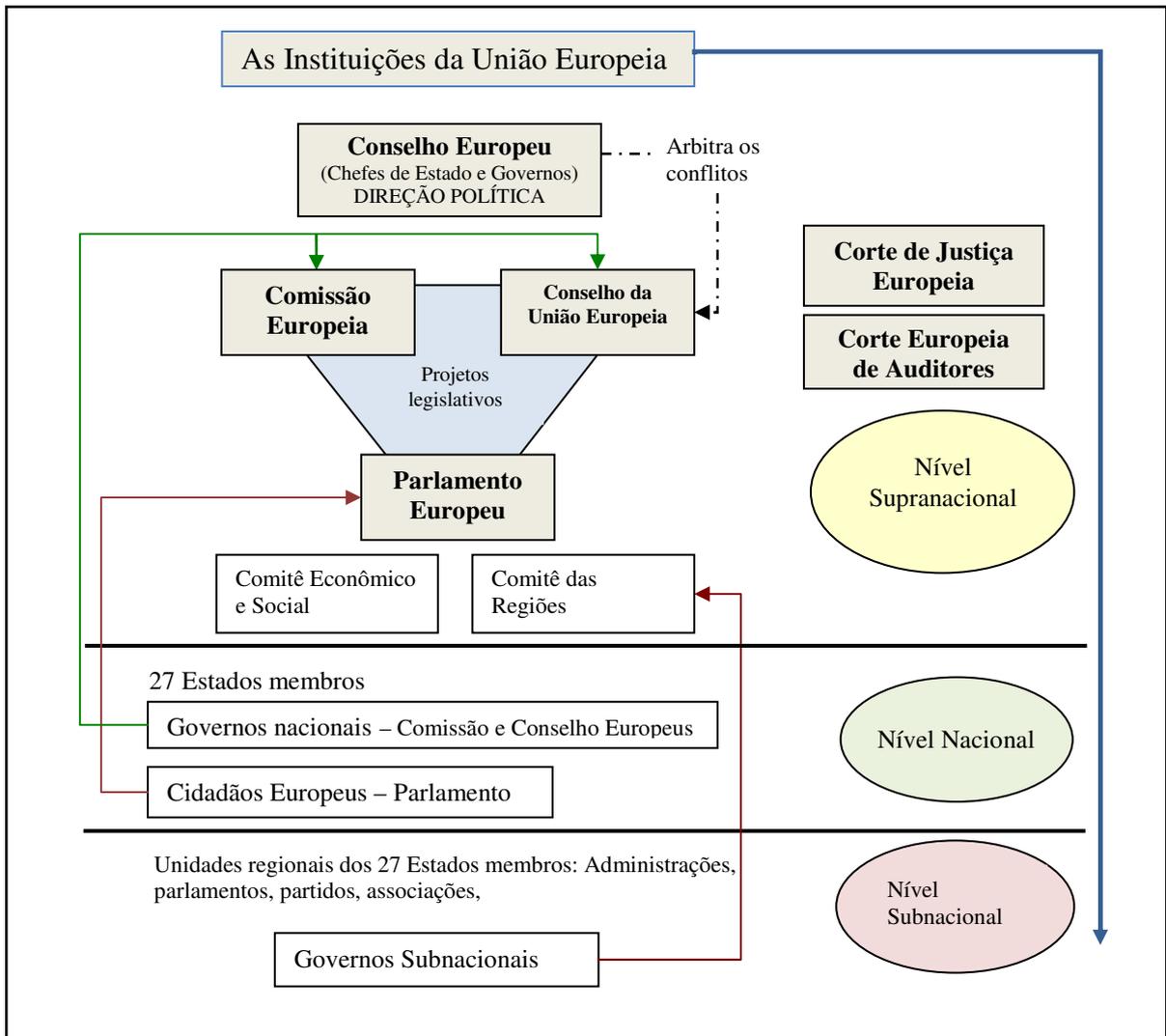
WILLIAMS, Michael C. **Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics.** International Studies Quarterly, n. 47, 2003. Pp- 511-531. Disponível em: [www.zped.pwsz.krosno.pl/.../s08b\\_rm\\_williams](http://www.zped.pwsz.krosno.pl/.../s08b_rm_williams). Acesso: 15/10/2011.

WOLFERS, Arnold. **National Security as an Ambiguous Symbol.** Political Science Quarterly, 67. 1952. P.481-502.

XAVIER, Erwin Pádua, FERREIRA, Marrielle Maia Alves. **Os Estudos de Segurança Internacional como Subcampo da Área de Relações Internacionais: as Principais Abordagens no Pós-Guerra Fria.** 2006. Disponível em: <http://www.abed-defesa.org/page4/page9/page2/page14/files/>  
Acesso em 12/09/2011.

## ANEXO I

### O atual sistema multinível da União Europeia



Fonte: Elaborado pela autora

