



Diálogos

Soberania e Clima

V.2 Nº 1. 2023.

Mudanças Climáticas e Forças Armadas nos documentos oficiais de defesa

— *Rubens de Siqueira Duarte*

O CENTRO SOBERANIA E CLIMA

O Centro Soberania e Clima é um *think tank* voltado para promoção de diálogo, apoio à formação e disponibilização de conhecimentos e informações visando à aproximação construtiva entre os setores de meio ambiente, segurança e defesa nacionais. O Centro almeja proporcionar ambiência e qualidade ao debate construtivo, no campo das relações entre a defesa e o desenvolvimento sustentável, para a valorização das convergências e superação das resistências existentes entre os *stakeholders* relevantes de governos, da sociedade civil organizada, das forças armadas, da academia e do mercado.

DIÁLOGOS SOBERANIA E CLIMA

Diálogos Soberania e Clima é uma publicação mensal do Centro Soberania e Clima que pretende apresentar diferentes perspectivas e questionamentos sobre temas relacionados a mudanças climáticas, sustentabilidade socioambiental, segurança climática, segurança, soberania e estratégias de defesa, de maneira a fomentar discussões qualificadas para promover articulação entre políticas públicas voltadas para meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável, segurança e defesa nacionais.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

EDITORA CHEFE

Mariana Nascimento Plum

COMITÊ EDITORIAL

Bruna Ferreira
Mila Campbell

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Augusto Muniz de Carvalho
Felipe Sampaio
Gabriel Sampaio
Jose Hugo Volkmer
Marcelo Furtado
Newton Raulino
Raul Jungmann
Sergio Westphalen Etchegoyen

PROJETO GRÁFICO

Pedro Bopp

DIAGRAMAÇÃO

Valéria Amorim

SOBERANIA E CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99
Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136
Águas Claras
Brasília/DF
CEP 71.916-50
www.soberaniaeclima.org.br

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Dálogos Soberania e Clima.

V.2 N° 1. 2023.
Brasília. Centro Soberania e Clima.
12p;

ISSN online 2764-9717

1. Defesa 2. Mudanças Climáticas 3. Brasil 4. Soberania 5. Meio Ambiente

Sumário

Sumário executivo	4
1. Por que analisar os documentos de defesa?.....	5
2. Os documentos de defesa falam sobre mudanças climáticas?	6
3. Qual a visão sobre o cenário internacional?	6
4. A Como os documentos de defesa veem os impactos das mudanças climáticas para o preparo e emprego das Forças?	8
5. Existem iniciativas que não estão contempladas nos documentos de defesa?	9
6. Como podemos melhorar a política de defesa?	10
Referências	12

Sumário executivo

O objetivo deste Policy Paper é analisar como os documentos de defesa concebem as mudanças climáticas, a fim de contribuir para futuras revisões e melhorias.

Os documentos de defesa são manifestações públicas de intenções e têm como dois de seus propósitos dar maior transparência à condução da política de defesa e incentivar o diálogo com a sociedade em geral. Por conter as diretrizes que guiam instituições cunhadas na disciplina e no respeito à hierarquia, esses documentos também têm uma considerável capacidade de incidência no funcionamento das Forças Armadas. Portanto, o conteúdo desses textos tende a se refletir na formulação e na condução de políticas públicas, tornando-os de extrema importância para a sociedade e para as instituições de Estado.

No que tange a concepção presente nos documentos de defesa sobre o cenário internacional, predomina dentro do Ministério da Defesa e das Forças Armadas a percepção de que o clima é um pretexto para ameaças tradicionais. Consequentemente, os impactos negativos do clima perdem espaço e prioridade na formulação de políticas públicas, tornando-as insuficientes e acarretando fragilidades atuais e futuras para a sociedade.

Embora exista o reconhecimento nos documentos de defesa de que as mudanças climáticas podem impactar o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras, o espaço destinado a esses trechos é significativamente menor em comparação com a leitura do cenário internacional. Menciona-se rapidamente ações de proteção à biodiversidade e de combate a crimes ambientais, sem conferir destaque a esses pontos. Não se discute o impacto das mudanças climáticas no orçamento e na logística; no emprego e no preparo das Forças; tampouco medidas de adaptação.

Por fim, sugere-se sete ações que podem contribuir para uma política de defesa mais eficaz no que tange os impactos negativos das mudanças climáticas: (1) criação de uma carreira civil dentro do Ministério da Defesa; (2) participação mais ativa e plural na formulação dos documentos; (3) incorporar iniciativas já existentes de modo a fortalecê-las e dar estabilidade; (4) reverter a tendência de redução e de esvaziamento dos documentos de defesa; (5) cobrar do Poder Legislativo que cumpram a prerrogativa de participação; (6) aproximação com o Ministério das Relações Exteriores; e (7) aproximação com outras instituições que lidam direta e indiretamente com as mudanças climáticas.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa; Mudanças Climáticas; Brasil; Soberania; Meio Ambiente.

Mudanças Climáticas e Forças Armadas nos documentos oficiais de defesa

Rubens de Siqueira Duarte¹

1. Por que analisar os documentos de defesa?

Os documentos de defesa são manifestações públicas de intenções e têm como dois de seus propósitos dar maior transparência à condução da política de defesa e incentivar o diálogo com a sociedade em geral. Por conter as diretrizes que guiam instituições cunhadas na disciplina e no respeito à hierarquia, esses documentos têm incidência no funcionamento das Forças Armadas. É de se esperar que visões de mundo reverberem em diversas direções, com impactos difusos, mas estruturantes. Por exemplo, o modo como assuntos são concebidos nessas declarações oficiais influencia os planos disciplinares aplicados no ensino e no adiestramento militar, enraizando visões de mundo que podem prevalecer do soldado aos oficiais do Quadro de Estado-Maior da Ativa. Consequentemente, moldando o modo como soluções são pensadas para problemas simples e complexos, para decisões de comando, bem como a prioridade que alguns assuntos recebem na formulação e implementação de ações. Dado o caráter insular e endógeno das instituições responsáveis pela política de defesa, essas concepções de mundo tendem a se reproduzir, criando vieses de confirmação. Inovações no âmbito dos documentos de defesa têm o potencial de induzir aperfeiçoamentos necessários, diante de cenários de emergência – como é o caso das mudanças climáticas. Portanto, o conteúdo desses textos tende a se refletir na formulação e na condução de políticas públicas, tornando-os de extrema importância para a sociedade e para as instituições de Estado.

De modo a racionalizar o exercício proposto neste Policy Paper, a análise priorizará – de modo não excludente – três documentos de defesa: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) – anteriormente intitulada de Política de Defesa Nacional – e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Os critérios usados para esse recorte residem no fato de que o Poder Legislativo os formalizou como funções inerentes ao Ministro de Estado da Defesa,² com obrigatoriedade de revisão a cada quatro anos. Parece razoável inferir, portanto, que os representantes eleitos pela sociedade brasileira, ao tomar tal decisão, levaram a uma hierarquização da importância conferida aos documentos. Outros textos também serão considerados ao longo do Policy Paper, dada sua relevância para o tema, bem como para problematizar e tensionar esse modelo de difusão de ideias “de cima para baixo”, que baseia o argumento apresentado nesta seção.

Cabe observar, entretanto, que a importância que o Congresso Nacional conferiu a esses documentos ao legislar sobre o assunto contrasta com a postura adotada ao longo da última década. O processo de apreciação das versões de 2012 foi extremamente lento, indicando que o assunto não era prioridade para as Casas. O mesmo ocorreu com as versões de 2016, que, após longo período no Congresso, nunca receberam sanção presidencial. As minutas dos documentos elaboradas em 2020 somente foram aprovadas no Senado nos últimos me-

1. Rubens de S. Duarte é doutor em Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, Reino Unido. Atualmente, atua como professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM) no âmbito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Também é coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) e pesquisador associado do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC).

2. Artigo 9º da Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999.

“Reconhece-se a importância das mudanças climáticas, mas sem a profundidade necessária frente à complexidade e à emergência da questão.”

“É simbólico que os objetivos nacionais de defesa, descritos na PND, e as ações estratégicas de defesa, citados na END, sejam silentes sobre mudanças climáticas.”

ses de 2022 e seguiram para a Câmara dos Deputados (AGÊNCIA SENADO, 2022). As últimas versões dos documentos não completaram o ciclo formal para serem aprovadas, descumprindo o disposto no ordenamento jurídico brasileiro. Diante da incerteza gerada por essa situação, consultou-se o Ministério da Defesa, por meio da Lei de Acesso à Informação (protocolo 00137.011618/2022-73), sobre qual versão seria a válida. A resposta obtida foi que os documentos de 2016 deveriam ser priorizados. Todavia, também deve ser observado que o Ministério da Defesa retirou do seu sítio web essas versões, dificultando o seu acesso.

2. Os documentos de defesa falam sobre mudanças climáticas?

Eventuais impressões que afirmem que temas sobre mudanças climáticas estariam ausentes dos documentos de defesa devem ser afastadas logo em uma primeira leitura destes. Desde a versão de 2005 da Política de Defesa Nacional,³ o tema é abordado, ressaltando que a mudança do clima pode causar impactos ambientais, socioeconômicos e políticos, gerando mais demandas da sociedade ao seu Estado. Apesar da presença constante do tema relativo às mudanças climáticas, sua abordagem tem um tom protocolar. Reconhece-se a importância das mudanças climáticas, mas sem a profundidade necessária frente à complexidade e à emergência da questão. Esse quadro é agravado a cada versão dos documentos, que demonstram uma tendência de redução do espaço conferido às mudanças climáticas. Esse processo é uma verdadeira amputação do conteúdo, tirando a substância da discussão e levantando dúvidas sobre a motivação de manter frases vazias no texto. Desse modo, abre-se espaço para críticas de que o tema somente continua nos documentos devido ao custo político de retirá-los totalmente, cumprindo, assim, um papel protocolar.

Além desse esvaziamento progressivo, cabe ressaltar que a presença do tema não é equânime ao longo dos três documentos em questão. Enquanto o LBDN e a PND tendem a ter mais referências às mudanças climáticas, o mesmo não ocorre na END. É simbólico que os objetivos nacionais de defesa, descritos na PND, e as ações estratégicas de defesa, citados na END, sejam silentes sobre mudanças climáticas. Além de reforçar a ideia de que o tema somente é citado de modo protocolar, esse descompasso entre o conteúdo dos documentos sugere uma dificuldade (ou desinteresse) de transformar o reconhecimento de que as mudanças climáticas são relevantes em ações concretas e diretrizes para enfrentar seus impactos, seja via mitigação ou adaptação.

Fica evidente, portanto, que há espaço para ganhos qualitativos no que tange às ideias propostas sobre mudanças climáticas nos documentos de defesa. Além do aprofundamento do debate, de modo a dar substância aos documentos, faz-se necessário esforço no sentido de elaborar ações concretas que reflitam a emergência e a complexidade que os impactos negativos das mudanças climáticas trazem, bem como de tornar os documentos mais integrados e equilibrados entre si. A falta de ação nesse sentido pode perpetuar, dentro das instituições responsáveis por formular e por conduzir a política de defesa, visões que não priorizem e não reconhecem a gravidade das mudanças climáticas e suas consequências.

3. Qual a visão sobre o cenário internacional?

A leitura das menções às mudanças climáticas nos documentos de defesa sugere que predomina dentro do Ministério da Defesa e das Forças Armadas a percepção de que o clima é um pretexto para ameaças tradicionais. Trata-se do uso de uma concepção epidérmica da tradi-

3. Somente em 2012 que o documento passou a ser chamado de Política Nacional de Defesa.

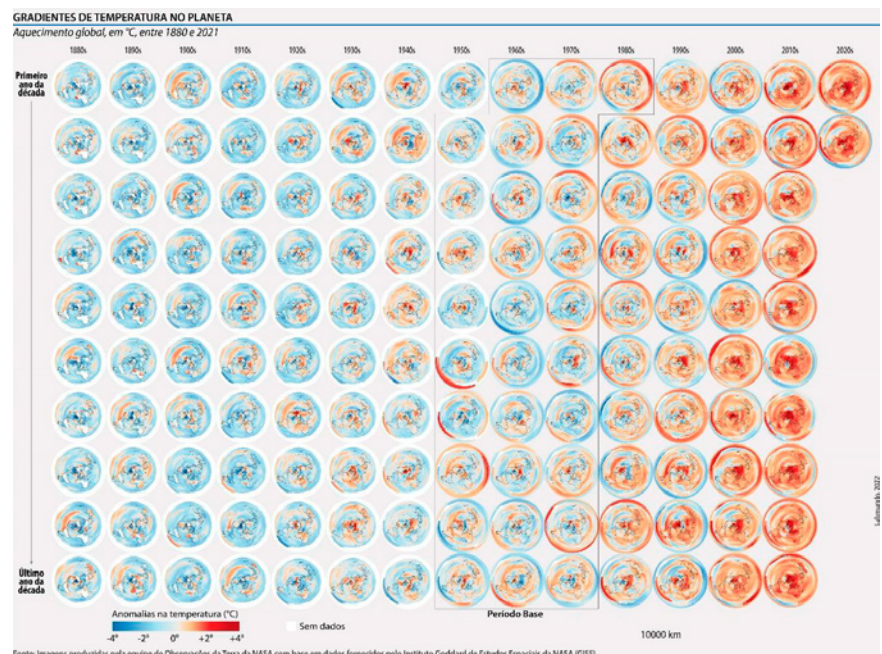
“A leitura das menções às mudanças climáticas nos documentos de defesa sugere que predomina dentro do Ministério da Defesa e das Forças Armadas a percepção de que o clima é um pretexto para ameaças tradicionais.”

“A referida interpretação que predomina nos documentos de defesa também contribui para a difusão de uma percepção enviesada do cenário mundial, de que as normas e as instituições internacionais foram arquitetadas por potências extrarregionais de modo a minar a soberania brasileira.”

ção realista das Relações Internacionais para argumentar que interesses escusos de cunho geopolítico de Estados Nacionais seriam a real motivação por trás das preocupações com as mudanças climáticas. A história está repleta de exemplos de ações de países que levantam justificativas nobres para minar a soberania de outros Estados, de modo a atender objetivos políticos, econômicos e territoriais. Esses casos dão substância a essa leitura presente nos documentos oficiais. Além disso, reforça a ideia de que a função clássica da defesa é a proteção da soberania contra ameaças externas.

Todavia, essa leitura não deveria ser a única. Apesar de cientificamente frágeis, alguns termos tornaram-se populares no meio militar – nacional e internacional – para ressaltar a necessidade de visões de mundo que deem conta da crescente pluralidade de atores, identidades, interesses e contradições que marcam o cenário internacional, o doméstico e a interface entre os dois. Dentre esses termos, pode-se citar o da guerra híbrida, o mundo V.U.C.A.⁴ e mundo B.A.N.I.⁵. Por algum motivo que não é claro, esses aprendizados deixaram de ser aplicados quando o assunto é mudanças climáticas. Não se pode desprezar a existência de interesses egoístas no jogo político entre os Estados, mas é um erro não reconhecer que isso é apenas uma parcela de um cenário significativamente maior.

Talvez o risco mais imediato de adotar leituras que reduzam as mudanças climáticas a pretextos para ameaças tradicionais seja enfraquecer uma realidade científica: o mundo está aquecendo mais aceleradamente como resultado das ações antrópicas e isso é um multiplicador de riscos (IMAGEM 1). Consequentemente, os impactos negativos do clima perdem espaço e prioridade na formulação de políticas públicas, tornando-as insuficientes e acarretando fragilidades atuais e futuras para a sociedade. A crescente preocupação com as mudanças climáticas baseia-se no entendimento de que todas as sociedades serão impactadas, ainda que de modo assimétrico, gerando modificações significativas na segurança humana, no modo de vida, nos modelos de produção, no acesso a recursos, entre outros. Portanto, há diversos atores e interesses envolvidos, uns mais legítimos e outros menos.



A referida interpretação que predomina nos documentos de defesa também contribui para a difusão de uma percepção enviesada do cenário mundial, de que as normas e as instituições internacionais foram arquitetadas por potências extrarregionais de modo a minar a soberania brasileira. A racionalidade baseada em um “jogo de soma zero” associada a um tema que é sensível para o Brasil leva à defesa de uma postura avessa a negociações, de modo a

4. Sigla em inglês para denominar “Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity”. Em português também se usa a sigla “VICA”, para denominar “Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade”.

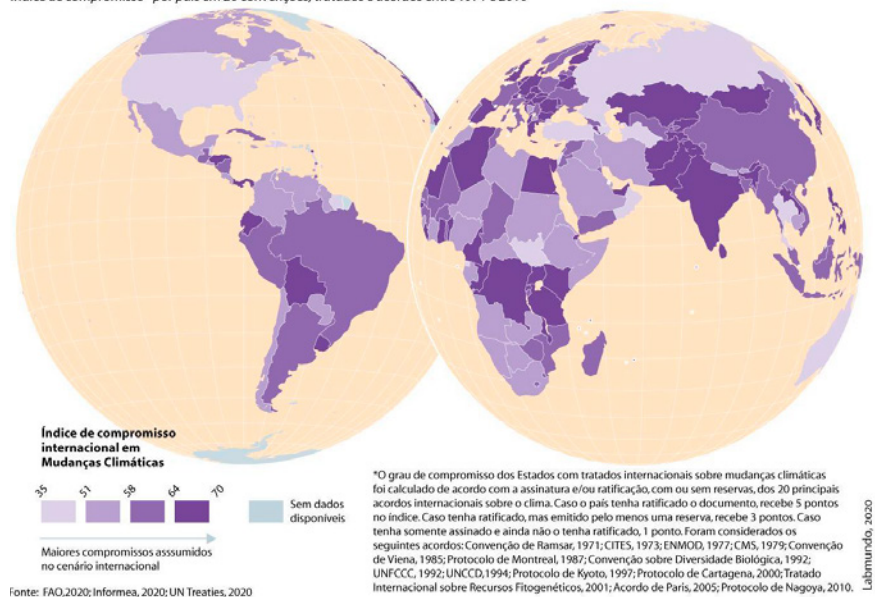
5. Sigla em inglês para denominar “Brittle, Anxious, Nonlinear e Incomprehensible”

“Portanto, posições que dificultem esse diálogo tendem a reduzir o interesse de outros atores internacionais a conversar com o Brasil, reduzindo a capacidade diplomática brasileira em moldar o regime internacional e, conseqüentemente, colocando os interesses nacionais em risco.”

evitar qualquer tipo de influência externa no processo de tomada de decisões no ambiente doméstico. É simbólico que as menções à importância do multilateralismo, do regionalismo e da cooperação internacional tenham praticamente sumido ao longo das revisões dos documentos de defesa. Todavia, essa leitura entra em contradição com a história das negociações internacionais nesse campo político. O Brasil e outros países do Sul foram extremamente hábeis diplomaticamente ao moldar as características do regime internacional das mudanças climáticas, o qual, atualmente, está favorável aos interesses brasileiros. Entre as vitórias mais marcantes, pode-se citar: (1) denúncia de ideias de crescimento zero, em favor do reconhecimento do desenvolvimento sustentável; (2) reconhecimento de uma leitura histórica pelo estágio das mudanças climáticas, ensejando o princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas, imputando que países do Norte devem arcar com a maior parcela das soluções; e (3) afastamento da caracterização das florestas como bens públicos globais, o que poderia ser um passo no sentido de internacionalização desses biomas. Não por acaso, o Brasil é um dos países mais ativos no regime internacional das mudanças climáticas.

GRAU DE COMPROMISSO NO REGIME GLOBAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Índice de compromisso* por país em 20 convenções, tratados e acordos entre 1971 e 2010



“Menciona-se rapidamente ações de proteção à biodiversidade e de combate a crimes ambientais, sem conferir destaque a esses pontos.”

Evidentemente, o campo político está em eterna disputa e, portanto, essas vitórias podem ser revertidas. Para evitar esse cenário, faz-se necessário que o Brasil continue desempenhando o seu papel nos foros internacionais, de modo a usar sua capacidade de fazer sua voz ser ouvida e de influenciar a construção de normas internacionais. Toda negociação pressupõe um grau de concessão, para que o Brasil aceite compromissos em troca de outras vantagens. Portanto, posições que dificultem esse diálogo tendem a reduzir o interesse de outros atores internacionais a conversar com o Brasil, reduzindo a capacidade diplomática brasileira em moldar o regime internacional e, conseqüentemente, colocando os interesses nacionais em risco. É importante que os documentos de defesa transmitam o entendimento sobre a relevância de se respaldar o multilateralismo, o regionalismo e a cooperação. O poder dissuasório também é reforçado quando as instituições nacionais demonstram união em sua postura internacional.

4. Como os documentos de defesa veem os impactos das mudanças climáticas para o preparo e emprego das Forças?

A incorporação das mudanças climáticas no preparo e no emprego das Forças Armadas é um fenômeno que ainda está em consolidação. Além disso, como os impactos negativos das mudanças climáticas atingem sociedades de modo assimétrico, cada país desenvolve políticas

“Todavia, o Livro Verde, publicado em 2017, não teve qualquer impacto na revisão dos demais documentos feita em 2020, que continuaram o processo de redução e de esvaziamento do tema.”

“Essa realidade sugere que o Brasil está largando atrás de outros países – do Norte e do Sul – na conscientização dos desafios e, conseqüentemente, no planejamento de como enfrentá-los.”

“Em contrapartida, quando a ameaça é iminente e concreta, como é o caso das mudanças climáticas, torna-se lógico conferir maior atenção a ela, de modo a antecipar a resposta, ao invés de adotar uma postura reativa.”

que respondam aos desafios mais eminentes que enfrentam. Por esses motivos, ainda não há uma tendência global e uniforme de “boas práticas” que devam ser adotadas pelas Forças Armadas. Emergem modelos distintos, que se mostrarão mais ou menos eficientes ao longo do tempo, até que as políticas confluem em determinada direção. Apesar dessa pluralidade, já é possível identificar quatro dimensões em que Forças Armadas ao redor do mundo já começam a agir: (1) prevenção das mudanças climáticas; (2) alteração de valores e de logística; (3) emprego e preparo das Forças; e (4) adaptação.

Embora exista o reconhecimento nos documentos de defesa de que as mudanças climáticas podem impactar o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras, o espaço destinado a esses trechos é significativamente menor em comparação com a leitura do cenário internacional. Menciona-se rapidamente ações de proteção à biodiversidade e de combate a crimes ambientais, sem conferir destaque a esses pontos. Cabe a outro documento de defesa o papel de trazer à tona o assunto da prevenção às mudanças climáticas, o Defesa & Meio Ambiente: preparo com sustentabilidade, também conhecido como “Livro Verde da Defesa”. Esse documento tem um potencial inovador significativo ao dar destaque a ações que já são adotadas pelas Forças Armadas, em especial na prevenção das mudanças climáticas. Todavia, o Livro Verde, publicado em 2017, não teve qualquer impacto na revisão dos demais documentos feita em 2020, que continuaram o processo de redução e de esvaziamento do tema.

Além do pouco espaço conferido a atividades de prevenção às mudanças climáticas, praticamente não se discute o impacto do clima no orçamento e na logística; no emprego e no preparo das Forças; tampouco medidas de adaptação. Essa realidade sugere que o Brasil está largando atrás de outros países – do Norte e do Sul – na conscientização dos desafios e, conseqüentemente, no planejamento de como enfrentá-los. Para citar alguns exemplos, os Estados Unidos e a China já atualizaram suas respectivas doutrinas para incluir questões climáticas, a Espanha criou uma unidade militar de emergências ligada ao Ministério da Defesa, o Canadá incorporou em sua capacitação a resposta a eventos climáticos extremos e a Índia criou uma unidade específica para mudanças climáticas que é composta por reservas. Pode-se argumentar que o planejamento baseado em capacidades – que é adotado pelas Forças Armadas brasileiras – prioriza a organização das ações de acordo com o potencial de resposta, em detrimento da construção e análise de cenários e suas infinitas possibilidades de ameaças. Em contrapartida, quando a ameaça é iminente e concreta, como é o caso das mudanças climáticas, torna-se lógico conferir maior atenção a ela, de modo a antecipar a resposta, ao invés de adotar uma postura reativa.

Uma postura reativa por parte das instituições de defesa pode ser especialmente prejudicial no Brasil. Tradicionalmente, recorre-se ao emprego das Forças Armadas em caráter emergencial, para sanar situações de crise provocadas pela falta de políticas públicas eficientes. Embora predomine nos documentos de defesa uma leitura de que as mudanças climáticas seriam pretextos para legitimar ameaças tradicionais, a história recente mostra que as Forças Armadas brasileiras foram acionadas para conter ameaças não tradicionais geradas justamente pelas mudanças climáticas, como ações humanitárias em resposta a desastres, combate a incêndios florestais, combate a crimes ambientais, oferta de serviços públicos básicos para populações isoladas, bem como acesso a água no semiárido brasileiro. Essas situações tendem a ficar mais frequentes e graves diante do aumento de eventos climáticos extremos.

5. Existem iniciativas que não estão contempladas nos documentos de defesa?

No início do Policy Paper, argumentou-se que os documentos de defesa têm capacidade de incidência na formulação e na condução da política de defesa, o que é potencializado pelos princípios da hierarquia e da disciplina que fundamentam as Forças Armadas. Isso evidencia um movimento de cima para baixo (top-down) de difusão de valores, princípios, normas e visões de mundo. Todavia, seria um erro desconsiderar resistências, inovações, assessoria-

“Embora predomine nos documentos de defesa uma leitura de que as mudanças climáticas seriam pretextos para legitimar ameaças tradicionais, a história recente mostra que as Forças Armadas brasileiras foram acionadas para conter ameaças não tradicionais geradas justamente pelas mudanças climáticas, como ações humanitárias em resposta a desastres, combate a incêndios florestais, combate a crimes ambientais, oferta de serviços públicos básicos para populações isoladas, bem como acesso a água no semiárido brasileiro.”

mentos que façam o movimento no sentido inverso, de baixo para cima (bottom-up). Não é evidente como essas iniciativas surgem, embora algumas hipóteses explicativas possam ser levantadas, como uma diferença geracional, na medida em que indivíduos mais jovens foram socializados com maior conscientização sobre as mudanças climáticas. Além disso, paradoxalmente, quanto menos formalizado o tema das mudanças climáticas estiver nos documentos de defesa, maior é a margem para que ações na escala micro sejam feitas. Uma vez que não há diretrizes claras e robustas padronizando as políticas que devem ser adotadas pelos militares, maior é a capacidade de agência e de divergência.

Por outro lado, as iniciativas existentes tornam-se ações isoladas, desarticuladas e que não tendem a receber visibilidade considerável. Consequentemente, tendem a ter mais dificuldade de se manterem ao longo do tempo e de garantir o orçamento necessário para se tornarem políticas públicas mais amplas. É o caso, por exemplo, da criação do “Selo Verde-Oliva de Sustentabilidade”, que apesar de ser um programa elogiável e com muito potencial, somente cinco organizações militares receberam a premiação. Quanto à elaboração de outros documentos oficiais, além do previamente mencionado Livro Verde, que tem o mérito de estabelecer um marco sobre o tema em nível ministerial, há documentos específicos dentro de cada Força, como a Cartilha de Práticas Ambientais nas Organizações Militares do Exército Brasileiro. Todavia, conforme argumentado anteriormente, são iniciativas desarticuladas entre as Forças e, portanto, perdem capacidade de incidência.

Fica claro que não basta ter movimentos “de baixo para cima” se a elite decisória for impermeável a essas ideias. Tampouco é recomendável esperar que a rotatividade da carreira militar faça com que novas gerações cheguem em posições mais altas, pois não há tempo hábil para isso. As mudanças climáticas estão acontecendo agora e as consequências ficarão progressivamente graves, independentemente das instituições brasileiras estarem preparadas para elas. A aceitação quanto à demora na modernização do pensamento institucional é uma decisão; não pode ser vista como natural. E essa escolha pode colocar em risco a soberania e a sociedade brasileiras.

6. Como podemos melhorar a política de defesa?

Assim como a versão de 2005 da PDN reconheceu, os impactos negativos nas mudanças climáticas antrópicas vão demandar maior capacidade de ação do Estado. Todavia, é insuficiente admitir essa realidade sem transformá-la em ações. Por esse motivo, este Policy Paper defende que as instituições brasileiras deveriam ser mais proativas ao incorporar os desafios decorrentes das mudanças climáticas na formulação e na condução da política de defesa. A revisão dos documentos de defesa não é uma ação suficiente para esse fim, mas certamente é um fator necessário. Por esse motivo, traçamos seis recomendações que contribuem para esse objetivo:

1. Criação de uma carreira civil dentro do Ministério da Defesa. A importância de uma carreira de analista civil de defesa já esteve expressamente citada nos documentos analisados, mas foi retirada ao longo do tempo. Além de garantir o direito inerente dos cidadãos de participar da política de defesa, essa carreira de Estado pode trazer profissionais que tenham especialidades em diversas áreas, inclusive em mudanças climáticas, para compor e adensar o conhecimento de qualidade dentro do Ministério.
2. Participação mais ativa e plural na formulação dos documentos. Apesar do esforço de rever e atualizar os documentos a cada quatro anos, a participação na formulação dos documentos ainda é restrita. Os textos são previamente elaborados, em sua maioria dentro de departamentos do Ministério da Defesa, e atores da sociedade são convidados, por escolha discricionária, para comentar esses documentos quase finalizados, quando há pouco espaço para incidência. Uma participação mais plural e ativa de diversos atores (outros ministérios e órgãos governamentais, comunidade científica, sociedade civil

“A aceitação quanto à demora na modernização do pensamento institucional é uma decisão; não pode ser vista como natural. E essa escolha pode colocar em risco a soberania e a sociedade brasileiras.”

organizada e setor privado) com maior capacidade de incidência tende a trazer maior robustez qualitativa e maior interesse pela política de defesa.

3. Incorporar iniciativas já existentes de modo a fortalecê-las e dar estabilidade. Como visto, existem diversas atividades que já são feitas no âmbito da política de defesa. Faz-se necessário organizá-las, dar publicidade e apoiá-las, para criar maior sinergia e robustez.

4. Reverter a tendência de redução e de esvaziamento dos documentos de defesa, em especial relacionado ao tema de Mudanças Climáticas. O movimento observado na última década no sentido de esvaziar e reduzir os conteúdos dos documentos de defesa somente traz prejuízos, particularmente para o tema de Mudanças Climáticas. Além de diminuir a transparência e o diálogo com a sociedade, também passa a impressão de que a política de defesa está perdendo sua substância ou que está descompromissada.

5. Cobrar do Poder Legislativo que cumpra a prerrogativa de participação. O Congresso é eleito para representar a sociedade brasileira e, portanto, deve desempenhar papel de destaque na política de defesa, contribuindo com ideias e análises críticas. É inócuo ter prerrogativa de participação garantida por lei, se o desinteresse e descompromisso dificultam a ação.

6. Aproximação com o Ministério das Relações Exteriores. O diálogo entre as instituições responsáveis pela inserção internacional do Brasil no mundo torna-se mister, a fim de fortalecer o posicionamento brasileiro e a estratégia diplomática. Com esse diálogo também é desejável que concepções epidérmicas sobre o cenário internacional e que tenham pouco respaldo na empiria sejam aprofundadas e ganhem sofisticação.

7. Aproximação com outras instituições que lidam direta e indiretamente com as mudanças climáticas. Nesse sentido, não se trata de apoio que o Ministério da Defesa e as Forças Armadas sempre prestam, mas um esforço de orquestração das políticas públicas, que devem ser formuladas em conjunto desde o início.

Referências

1. BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.
2. BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b.
3. BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012c.
4. BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 201a.
5. BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.
6. BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2016c.
7. BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.
8. BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.
9. BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020c.
10. BRIGGS, Chad Michael. “Climate security, risk assessment and military planning”. *International Affairs* 88: 5 (2012) 1049–1064.

11. BRZOSKA, Michael. "Climate Change and Military planning". *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. 2015 vol 7 (2), p. 172-190.
12. DUARTE, Rubens de S. "Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil?". *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, 2022a, vol 65 (4).
13. DUARTE, Rubens de S. "Os documentos de defesa e as mudanças climáticas". *Diálogos Soberania e Clima*, 2022b, vol 1(8).
14. LAGO, André A. C.. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FUNAG. 2013