

Mudança climática e políticas públicas de segurança nacional no contexto da Guerra da Ucrânia (2022-): EUA, França e Reino Unido¹

Peterson Ferreira da Silva²

Sumário executivo

A invasão da Ucrânia pela Rússia, ocorrida em fevereiro de 2022, ocupou significativo espaço na agenda política internacional. Paralelamente, **vários países buscaram atualizar seus documentos norteadores da segurança e defesa nacionais** diante dos novos desafios geopolíticos.

Nesse contexto, o **objetivo** deste estudo exploratório é analisar em que medida o debate sobre mudança climática está representado nesses novos documentos, diante do maior conflito armado na Europa desde o final da II Guerra Mundial.

Considerando o período 2022-2023, realiza-se uma breve análise documental das atualizações dos documentos de segurança e defesa nacionais de três países: **EUA** (Estratégia de Segurança Nacional 2022), **França** (Revisão Estratégica Nacional 2022) e **Reino Unido** (Atualização de 2023 da Revisão Integrada).

Embora o período abordado seja relativamente curto, é possível afirmar que, especificamente no que tange aos documentos de segurança e defesa nacionais atualizados recentemente por esses três países, **a atual crise na Ucrânia e as medidas tomadas por parte da Rússia na área energética se apresentam, embora em diferentes medidas, como uma espécie de fator catalizador da necessidade de enfrentamento da crise climática**, principalmente no que se refere à redução da dependência de combustíveis fósseis, incluindo suas relações de dependência geopolítica.

É possível constatar, portanto, que **os reflexos da atual guerra na Ucrânia, incluindo suas repercussões para o debate sobre mudanças climáticas, extrapolam políticas públicas eminentemente centradas em defesa nacional**.

Esse quadro enseja algumas recomendações em termos de subsídios para políticas públicas no caso brasileiro:

- 1) Realizar mais pesquisas, seminários e audiências públicas voltados para **a possibilidade de o país adotar uma Estratégia de Segurança Nacional**, elaborada e liderada não no âmbito do Ministério da Defesa, mas formulada de forma interministerial e liderada no nível da Presidência da República, seguindo experiências similares em outros países.

1. As ideias e pontos de vista deste texto expressam o pensamento de seu autor, sendo de inteira responsabilidade dele, não representando necessariamente posições oficiais de qualquer órgão ou entidade do governo brasileiro.

2. Doutor (USP), mestre (Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas — UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e bacharel (USP) em Relações Internacionais. Especialista em Gestão Pública (FESPSP). Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Professor da Carreira do Magistério Superior Federal na Escola Superior de Defesa (ESD).

- 2) Realizar mais pesquisas, seminários e audiências públicas voltados para que **o Ministério da Defesa (MD), as três Forças Singulares e a Base Industrial de Defesa (BID) incorporem considerações climáticas e ambientais, principalmente no que tange a metas de descarbonização**, em seus planejamentos, instalações, processos, projetos militares, procedimentos e exercícios, entre outras atividades, seguindo experiências similares em outros países.

PALAVRAS-CHAVE

Mudança Climática; Ucrânia; Segurança Nacional; Políticas Públicas.

1. Introdução — a Guerra na Ucrânia “eclipsou” o tema mudanças climáticas?

Em 24 de fevereiro de 2022, tropas de Vladimir Putin invadiram territórios da Ucrânia, após meses de especulações na grande mídia e de alertas de diversas comunidades de inteligência ocidentais (Harris e Sonne, 2021). Tratava-se, na prática, de uma continuação da crise de 2014, quando forças militares também ligadas a Moscou invadiram e anexaram a Crimeia, bem como apoiaram separatistas na região de Donbas desde então.

De um lado, alguns especialistas enxergam nos eventos de 2014 e de 2022 raízes comuns: os movimentos no tabuleiro geopolítico do Leste Europeu pós-Guerra Fria, tensionado entre os tradicionais laços com Moscou (e um possível saudosismo de Putin pelo poder da antiga União Soviética) e a crescente influência da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). De outro lado, estão especialistas, como John J. Mearsheimer, que visualizam os Estados Unidos da América (EUA) e os seus aliados europeus como os principais responsáveis pela crise na Ucrânia (Masters, 2023; Mearsheimer, 2014).

Em 28 de fevereiro, apenas quatro dias depois da invasão russa ganhar as manchetes de jornais em todo mundo, cientistas do **Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas (ONU)** anunciaram mais um relatório alarmante, apontando as graves consequências para o planeta da inação diante da mudança do clima:

As evidências científicas são inequívocas: as mudanças climáticas são uma ameaça ao bem-estar humano e à saúde do planeta. Qualquer atraso adicional na ação global concertada desperdiçará uma breve e rápida oportunidade de garantir um futuro habitável (IPCC, 2022, tradução nossa).³

Conforme salientado por Nordhaus (2022), o lançamento desse relatório do IPCC enfrentou dificuldades para competir por espaço na agenda pública internacional ao lado das manchetes sobre o maior conflito armado na Europa desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Mais de um ano depois⁴, verifica-se que **vários países atualizaram suas políticas públicas de segurança e defesa nacionais**, seja em razão de procedimentos regulares, seja em função da percepção das mais elevadas autoridades civis nacionais de que tais **políticas públicas devem melhor refletir os atuais desafios do cenário global**. Salienta-se que praticamente quatro países concentram a maior parte da ajuda fornecida à Ucrânia nesse período: EUA, Alemanha, Reino Unido e França (Wolf, 2023).

Nesse contexto, cabe questionar em que medida o debate sobre mudança climática está representado nesses novos documentos, especialmente levando em consideração o quadro internacional da Crise da Ucrânia (2022-). Nessa direção, realizou-se uma breve análise dos documentos centrais das políticas de segurança e defesa nacionais dos três países ocidentais membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: EUA, Reino Unido e França. Mais especificamente, foram selecionadas três publicações lançadas entre fevereiro de 2022 e março de 2023:

3. “The scientific evidence is unequivocal: climate change is a threat to human wellbeing and the health of the planet. Any further delay in concerted global action will miss a brief and rapidly closing window to secure a liveable future.”

4. Junho de 2023.

“...verifica-se que vários países atualizaram suas políticas públicas de segurança e defesa nacionais, seja em razão de procedimentos regulares, seja em função da percepção das mais elevadas autoridades civis nacionais de que tais políticas públicas devem melhor refletir os atuais desafios do cenário global.”

- EUA — Estratégia de Segurança Nacional (NSS) (outubro de 2022);
- França — Revisão Estratégica Nacional (novembro de 2022);
- Reino Unido — Atualização de 2023 da Revisão Integrada (março de 2023).

Como se trata de um estudo exploratório abrangendo um período bastante limitado (2022-2023), não há qualquer pretensão de se esgotar o assunto, mas sim de identificar possibilidades de aprofundamentos em termos de pesquisas.

Assim, o texto está dividido em quatro partes. As três seções iniciais são dedicadas a cada um dos três países abordados (EUA, Reino Unido e França). O foco é analisar como o tema da mudança climática está representado nos recentes documentos norteadores de segurança e defesa nacionais desses três países, levando em consideração o contexto da crise russo-ucraniana (2022-). Na última parte, são apontadas possíveis repercussões para o Brasil, seguida de algumas considerações finais.

2. EUA — a Estratégia de Segurança Nacional do governo Biden (2021-)

Conforme dados divulgados em 2023 pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), os EUA ocuparam o primeiro lugar no *ranking* dos maiores gastos militares do planeta em 2022, representando cerca de US\$ 877 bilhões (um aumento de 0,7% em relação a 2021), o que corresponde a um esforço nacional de 3,5% do seu Produto Interno Bruto (PIB). A China está logo atrás, com um orçamento de defesa estimado em US\$ 292 bilhões, ou seja, o equivalente a 1,6% do PIB chinês (Tian *et al.*, 2023).

O documento “Estratégia de Segurança Nacional” (*National Security Strategy — NSS*) do governo Joe Biden (2021-), lançado em outubro de 2022 (EUA, 2022a), substituiu a publicação “Orientação Estratégica Interina de Segurança Nacional” (INSSG), lançada em março de 2021 (EUA, 2021), logo após o fim da gestão de Donald Trump (2017-2021).

Basicamente, ao longo de quarenta e oito páginas, a NSS 2022 descreve as intenções da administração Biden de promover os interesses vitais dos EUA, posicionar o país para superar seus “concorrentes geopolíticos” e enfrentar os principais desafios “compartilhados” do mundo contemporâneo, tais como (i) segurança climática e energética, (ii) pandemias e bio-defesa, (iii) insegurança alimentar, (iv) controle de armas e não proliferação, e (v) Terrorismo (EUA, 2022a, p. 2-3).

Ao longo do documento, é possível constatar diversas referências diretas e indiretas à “Rússia”, ao “clima” e à “Ucrânia”. O termo “mudança climática”, por exemplo, aparece vinte vezes, e “crise climática”, onze vezes. No entanto, é interessante notar que em algumas partes da publicação há associações feitas entre o tema da mudança climática e a invasão Ucrânia, seja no que se refere ao reflexo do conflito no aumento global dos preços dos alimentos ou às questões de segurança energética. O uso da **questão energética** pela Rússia como possível ferramenta de pressão internacional, por exemplo, é explicitamente mencionado em:

As tensões se agravarão ainda mais à medida que os países competirem por recursos e vantagens energéticas — aumentando a demanda humanitária, a insegurança alimentar e as ameaças à saúde, bem como o potencial de instabilidade, conflito e migração em massa. A necessidade de proteger as florestas em todo o mundo, eletrificar o setor de transportes, redirecionar os fluxos financeiros e criar uma revolução energética para evitar a crise climática é reforçada pelo imperativo geopolítico de reduzir nossa depen-

dência coletiva de países como a Rússia, que buscam transformar a energia em uma ferramenta de coerção (EUA, 2022a, p.9, tradução nossa).⁵

O documento também menciona o compromisso dos EUA em reduzir as emissões de carbono em cerca de 40% até 2030 (EUA, 2022a, p.15). Além disso, são mencionadas iniciativas como a *Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)* e o *President's Emergency Plan for Adaptation and Resilience (PREPARE)* (Ibid., p. 19). O PGII é executado no âmbito do G7 e envolve o financiamento do setor público e privado em países em desenvolvimento para projetos relacionados ao clima, segurança energética, segurança alimentar, infraestruturas de resiliência climática e outros temas. O PGII tem como meta atingir a marca de US\$ 600 bilhões ao longo de cinco anos (2023-2027), sendo aproximadamente US\$ 200 bilhões provenientes do governo Biden (EUA, 2022b). Por outro lado, o PREPARE é uma parceria entre o Departamento de Estado e a *United States Agency for International Development (USAID)*, lançada em novembro de 2021, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento da crise climática global. A meta do PREPARE é ajudar meio bilhão de pessoas em países em desenvolvimento a enfrentar os impactos da mudança climática até 2030. O Plano de Ação do PREPARE, publicado em setembro de 2022, abrange áreas como infraestrutura, recursos hídricos, saúde e segurança alimentar. Para alcançar esse objetivo, o presidente Biden se comprometeu a trabalhar com o Congresso para obter um financiamento anual de US\$ 3 bilhões para o PREPARE em 2024 (EUA, 2022c).

É importante sublinhar que no Plano de Ação do PREPARE há uma menção direta à crise russo-ucraniana no terceiro objetivo da área segurança alimentar:

Desenvolver a resiliência climática nos sistemas alimentares para melhor enfrentar os choques atuais e futuros, bem como tensões de longo prazo, incluindo a crise global de preços dos alimentos de 2022 exacerbada pela COVID-19 e pela nova invasão da Rússia na Ucrânia (EUA, 2022c, p.28, tradução nossa).⁶

Por fim, é importante salientar que a NSS 2022 possui uma seção específica dedicada ao tema **“Segurança Climática e Energética”** (*Climate and Energy Security*) no âmbito dos desafios percebidos como “compartilhados” com outros países. No documento americano, fica evidente a percepção de que a crise climática é um desafio existencial. Nesse contexto, é registrada a intenção de alocar anualmente US\$ 11 bilhões para o fundo climático (EUA, 2022a, p. 28). Ademais, é possível observar novamente a conexão entre mudança climática e o conflito na Ucrânia, especificamente no que se refere aos riscos representados pela **dependência de combustíveis** em relação a países como Rússia:

Eventos como a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia deixaram clara a necessidade urgente de acelerar a transição para substituir os combustíveis fósseis. Sabemos que a segurança energética de longo prazo depende de energia limpa. Reconhecendo que essa transição não ocorrerá da noite para o dia, trabalharemos com parceiros e aliados para garantir a segurança energética e a acessibilidade econômica, garantir o acesso a cadeias de suprimento de minerais críticos e criar uma transição justa para os trabalhadores afetados (EUA, 2022a, p.28, tradução nossa).⁷

Com base nas intenções explicitadas na NSS 2022, é possível afirmar que **a guerra em andamento na Ucrânia (2022-) não “eclipsou” o tema da mudança climática**, mas sim é retra-

“Com base nas intenções explicitadas na NSS 2022, é possível afirmar que a guerra em andamento na Ucrânia (2022-) não “eclipsou” o tema da mudança climática, mas sim é retratada como um fator claro da necessidade de enfrentar a crise climática e suas repercussões geopolíticas.”

5. “Tensions will further intensify as countries compete for resources and energy advantage — increasing humanitarian need, food insecurity and health threats, as well as the potential for instability, conflict, and mass migration. The necessity to protect forests globally, electrify the transportation sector, redirect financial flows and create an energy revolution to head off the climate crisis is reinforced by the geopolitical imperative to reduce our collective dependence on states like Russia that seek to weaponize energy for coercion.”

6. “Build climate resilience into food systems to better withstand current and future shocks and longer-term stresses, including the 2022 global food price crisis exacerbated by COVID-19 and Russia’s further invasion of Ukraine.”

7. “Events like Russia’s war of aggression against Ukraine have made clear the urgent need to accelerate the transition away from fossil fuels. We know that long-term energy security depends on clean energy. Recognizing this transition will not happen overnight, we will work with partners and allies to ensure energy security and affordability, secure access to critical mineral supply chains, and create a just transition for impacted workers.”

tada como um fator claro da necessidade de enfrentar a crise climática e suas repercussões geopolíticas. No entanto, é importante ressaltar que ainda será necessário verificar como essa associação entre a crise na Ucrânia e as mudanças climáticas se manifestará na prática nos próximos anos, especialmente levando em conta as eleições presidenciais nos EUA em 2024, nas quais Joe Biden expressou sua intenção de concorrer formalmente, não estando totalmente descartada uma candidatura de Donald Trump na oposição (Gambino, 2023). Os desdobramentos desses eventos políticos podem influenciar a relação entre a crise ucraniana e a mudança climática nos próximos anos.

3. França — Revisão Estratégica Nacional do governo de Emmanuel Macron (2017-)

De acordo com os dados divulgados pelo SIPRI, a França alcançou a oitava posição entre os maiores gastos militares do mundo em 2022, com um total de aproximadamente US\$ 53,6 bilhões. Esse valor representa um aumento de 0,6% em comparação ao ano anterior. Em termos de esforço nacional, os gastos militares correspondem a cerca de 1,9% do PIB francês (Tian *et al.*, 2023).

Em novembro de 2022, o presidente francês Emmanuel Macron (2017-) apresentou o documento intitulado “Revisão Estratégica Nacional” (*National Strategic Review / Revue Nationale Stratégique*). Essa revisão estratégica é o terceiro documento desse tipo durante a gestão Macron, sendo os anteriores datados de 2017, 2021 e, agora, 2022. Esses documentos têm como objetivo servir de base para a elaboração da Lei de Programação Militar [Plurianual] francesa (*Law of Military Programming / Loi de Programmation Militaire 2024-2030*, que estabelece os planos e investimentos para o setor militar em uma perspectiva multianual. A última edição da Lei de Programação Militar, abrangendo o período 2019-2025, está sendo atualizada para o período de 2024 a 2030 (Arteaga, 2017; Süß, 2022).

É interessante notar que no documento de revisão estratégica da França, com suas 60 páginas, há um número significativo de menções diretas à Ucrânia e à Rússia, sendo, respectivamente, 30 menções diretas à Ucrânia e 26 para a Rússia. Por outro lado, as menções específicas à mudança climática ou crise climática são menos frequentes, com **apenas cinco referências ao tema ao longo do documento**. No entanto, é possível observar algumas associações, mesmo que indiretas, entre o conflito russo-ucraniano e crise climática, incluindo questões de **segurança alimentar e energética**:

A pandemia, a crise climática, as crises migratórias e o retorno de uma guerra de alta intensidade em solo europeu nos lembram da interdependência de longo alcance entre as arenas doméstica e internacional, em termos de política, economia, energia e alimentos. Essas crises ilustram como a ruptura da ordem mundial pode restringir nossa liberdade de ação (França, 2022, p.9).⁸

“Em geral, a questão climática aparece no documento francês especialmente em um quadro de proteção e de resiliência nacionais. O foco é garantir a continuidade das funções essenciais da nação diante de uma crise.”

Em geral, a questão climática aparece no documento francês especialmente em um quadro de **proteção e de resiliência nacionais**. O foco é garantir a continuidade das funções essenciais da nação diante de uma crise. É nesse contexto que as questões associadas à mudança climática e à deterioração da biodiversidade são mencionadas, como o acesso a recursos hídricos, segurança alimentar, o uso do suprimento de alimentos como arma, migrações, pandemias, energia, segurança das cadeias de valor, assistência a população, segurança de territórios e de zonas econômicas exclusivas, ameaças químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (CBRN), manipulação informacional etc. (França, 2022, p. 7, 22 e 35).

8. “The pandemic, the climate crisis, the migration crises and the return of a high-intensity war on European soil remind us of the far-reaching interdependence between the domestic and international arenas, in terms of politics, economics, energy and food. These crises illustrate how the fracturing of the world order can restrict our freedom to act”.

Portanto, ao menos no que tange ao conteúdo do documento atualizado em 2022 pelo governo francês, **o tema mudança climática, de uma forma geral, aparece marginalmente**, embora ligadas ao tema resiliência nacional. Além disso, há de se ressaltar que, paralelamente ao envolvimento francês nos esforços de suporte à Ucrânia, o governo Macron tem enfrentado significativas tensões internas, com destaque para os protestos populares, ocorridos em abril de 2023, contra mudanças na previdência francesa (France-Presse, 2023).

4. Reino Unido — atualização de 2023 da Revisão Integrada da gestão Rishi Sunak (2022-)

De acordo com pesquisadores do SIPRI, o Reino Unido ocupou, em 2022, o sexto lugar no ranking dos maiores gastos militares mundiais, totalizando cerca de US\$ 68,5 bilhões, o que representa um aumento de 3,7% em relação a 2021. Esse valor corresponde a um esforço nacional de 2,2% do seu PIB. Logo atrás do Reino Unido, por exemplo, estão a Alemanha em sétimo lugar, com gastos militares de aproximadamente US\$ 55,8 bilhões e um esforço nacional de 1,4% do PIB, e a França em oitavo lugar, com gastos militares de cerca de US\$ 53,6 bilhões e um esforço nacional de 1,9% do PIB (Tian *et al.*, 2023).

Em 2021, foi lançada a publicação intitulada “Grã-Bretanha Global em uma Era Competitiva: a Revisão Integrada de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa” pelo Reino Unido (Reino Unido, 2021). Este documento estabelece uma conexão com outras políticas públicas britânicas, destacando-se as áreas de relações exteriores, inteligência, segurança interna, defesa civil e defesa nacional (Silva, 2021).

Principalmente em decorrência da invasão à Ucrânia em 2022, o Reino Unido lançou, em março de 2023, uma atualização do documento de 2021, liderada pelo primeiro-ministro Rishi Sunak (2022-). No contexto de um mundo percebido como “mais volátil e contestado” (Reino Unido, 2023, p. 2), ao longo das 63 páginas da publicação, é interessante notar que há 49 menções diretas à Rússia, 66 à Ucrânia e 27 ao clima em geral.

“O texto de 2023 do Reino Unido reafirma que a primeira “prioridade temática” do Reino Unido continua sendo o combate às mudanças climáticas, aos danos ambientais e à perda de biodiversidade.”

O texto de 2023 do Reino Unido reafirma que **a primeira “prioridade temática” do Reino Unido continua sendo o combate às mudanças climáticas, aos danos ambientais e à perda de biodiversidade.**

A primeira prioridade temática do Reino Unido continua sendo o combate às mudanças climáticas, aos danos ambientais e à perda de biodiversidade, dada a urgência de fazer avanços antes de 2030. Manteremos a alta ambição estabelecida pela IR2021, pela COP26 e pelo Pacto Climático de Glasgow, liderando e incentivando um esforço global coletivo para manter viva a meta de 1,5 grau, apoiando os mais vulneráveis para que se adaptem e criem resiliência aos efeitos das mudanças climáticas e protegendo a biodiversidade, conforme acordado por meio do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (Reino Unido, 2023, p. 26, tradução nossa)⁹.

De forma similar à NSS de 2022 norte-americana, é possível encontrar, embora em menor grau, associações entre o conflito russo-ucraniano com mudança climática, segurança energética e alimentar. A questão da **segurança energética** é ressaltada em várias partes do texto de 2023, especialmente no que se refere a evitar que o suprimento energético ao Reino Unido se torne menos exposto “a manipulações de atores hostis e à volatilidade dos mercados internacionais” (Reino Unido, 2023, p. 47). Nessa direção, algumas medidas tomadas são sublinhadas, incluindo iniciativas para diminuir a dependência energética da Rússia:

9. “The UK’s first thematic priority remains tackling climate change, environmental damage and biodiversity loss, given the urgency of making progress before 2030. We will maintain the high ambition set by IR2021, COP26 and the Glasgow Climate Pact, leading and galvanising a collective global effort to keep the 1.5-degree target alive, supporting the most vulnerable to adapt and build resilience to the effects of climate change, and protecting biodiversity as agreed through the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.”

No curto prazo, já reduzimos o uso de carvão, petróleo e gás russos pelo Reino Unido. Continuaremos a diversificar nossos suprimentos e a investir em cadeias de suprimentos seguras juntamente com parceiros, garantindo que não nos encontremos com um novo conjunto de dependências estratégicas comprometedoras à medida que fazemos a transição para a energia limpa (Reino Unido, 2023, p. 47, tradução nossa)¹⁰.

Todavia, o documento deixa claro que sua prioridade mais urgente de política externa e de segurança nacional no curto e médio prazo é lidar com que denomina de **“a ameaça que a Rússia representa para a segurança europeia”** (Reino Unido, 2023, p. 11), bem como o uso do suprimento de energia e de comida em instrumento de pressão internacional (Reino Unido, 2023, p. 2 e 42).

Portanto, no que tange especificamente ao que é apresentado na atualização da Revisão Integrada de 2023, é possível afirmar que **a questão da invasão da Ucrânia prepondera em relação ao tema mudança climática**, de uma forma geral, embora o mesmo documento reafirme e atualize compromissos internacionais, medidas e, sobretudo, bilhões de libras alocados para a questão nos próximos anos¹¹. Embora haja diversas menções e algumas interlocuções entre esses dois tópicos, a ligação mais frequente ao longo do documento ocorre entre a guerra na Ucrânia e a ideia de segurança europeia, bem como suas consequências para a segurança global (Nouwens e Arnold, 2023).

Por fim, torna-se importante destacar alguns pontos da agenda pública interna britânica. Paralelamente ao assertivo suporte da diplomacia britânica ao governo de Volodymyr Zelenskyy (2019-), o Reino Unido teve três lideranças no Parlamento em pouco mais de dois anos: Boris Johnson (2019-2022), Liz Truss (2022) e Rishi Sunak (2022-). Além disso, uma das consequências mais diretas do conflito russo-ucraniano para os britânicos foi o aumento dos **custos da energia** no país, em função da expressiva dependência de Londres em relação ao gás, o que representa cerca de 40% da eletricidade do país e quase 85% do aquecimento das residências (Lawson, 2023).

5. Brasil — desafios globais mais abrangentes do que apenas “defesa nacional”

A breve análise realizada no âmbito deste estudo exploratório permite apontar ao menos um grande desafio para o Brasil nos próximos anos: fazer com que as políticas públicas de defesa nacional estejam melhor conectadas com outras políticas públicas e, principalmente, que sejam compatíveis com os principais desafios contemporâneos.

“Os desdobramentos do conflito na Ucrânia, incluindo suas implicações para o debate sobre mudanças climáticas, extrapolam políticas públicas eminentemente centradas em defesa nacional.”

Os desdobramentos do conflito na Ucrânia, incluindo suas implicações para o debate sobre mudanças climáticas, extrapolam políticas públicas eminentemente centradas em defesa nacional. Não por acaso, países têm investido em políticas públicas intersetoriais de segurança nacional (e não apenas de “defesa nacional”), permitindo realizar interconexões com outras políticas públicas como, por exemplo, meio ambiente, transportes, energia, indústria, inteligência, defesa civil etc.

10. *“In the immediate term, we have already reduced the UK’s use of Russian coal, oil and gas. We will continue to diversify our supplies and invest in secure supply chains alongside partners, ensuring that we do not find ourselves with a new set of compromising strategic dependencies as we transition to clean energy.”*

11. *“At home, our focus will remain on delivering the UK’s 2030 nationally determined contribution (NDC), environmental, and net zero 2050 commitments. The upcoming 2030 Strategic Framework for International Climate and Nature Action will detail the UK’s international priorities. These will include: delivering the remainder of the UK’s £11.6 billion International Climate Finance commitment for the period 2021/22 to 2025/26, including £3 billion on nature (with £1.5 billion on forests) and tripling of our funding on adaptation to reach £1.5 billion in 2025; accelerating decarbonisation of economies and systems by securing higher ambition from major emitters; delivering Just Energy Transition Partnerships and driving progress through the UN, G7 and G20; building resilience to climate impacts by seeking to agree a framework for the Global Goal on Adaptation in 2023; facilitating progress on Loss and Damage financing; and driving implementation of the Global Biodiversity Framework.”* (REINO UNIDO, 2023, p. 26).

O Brasil, conforme Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, ainda trabalha com documentos centrados apenas em defesa nacional (Política Nacional de Defesa — PND, Estratégia Nacional de Defesa — END e Livro Branco de Defesa Nacional — LBDN), os quais devem ser encaminhados, a cada quatro anos, pelo Poder Executivo à apreciação do Congresso Nacional (Brasil, 2010).

No entanto, não somente os trâmites de atualização desses documentos sofreram dificuldades nas versões de 2012, de 2016 e de 2020, como também o próprio conteúdo desses documentos continua sendo gerado praticamente no âmbito do próprio Ministério da Defesa, com forte participação de militares (ativa e reserva)¹² e pouco engajamento de representantes de outros ministérios, da indústria de defesa, da sociedade civil organizada, entre outros atores relevantes, na efetiva construção coletiva e regular desses documentos (Lima; Silva; Rudzit, 2021).

Nesse sentido, **não são suficientes medidas voltadas apenas ao incremento do “conhecimento público” de tais documentos após elaborados e aprovados**, caso o processo específico de debate e formulação das atualizações desses textos não envolva, desde o início e de maneira regular e sistemática, parcela significativa das partes interessadas das áreas de segurança e defesa nacionais.

Não por acaso, o que pode ser observado nos últimos anos são PNDs/ENDs relativamente genéricas, sem prioridades claras, sem responsabilidades explícitas e sem previsão efetiva de alocação de recursos ao longo do tempo. No que tange, por exemplo, aos impactos provocados por mudanças climáticas ou por pandemias, as versões 2020 da PND/END apenas apontam para a possibilidade de “graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas, exigindo pronta resposta do Estado”, sem quaisquer aprofundamentos ou indicação de medidas a serem tomadas (Brasil, 2020, p. 18; Silva, 2022, p. 14).

Nesse contexto, a dinâmica atual de formulação, implementação, avaliação e atualização da PND/END/LBDN dificilmente conseguirá abarcar os desafios intersetoriais suscitados pelo debate sobre mudanças climáticas nos próximos anos. Daí a importância **de mais estudos e pesquisas voltados para a possibilidade de o país adotar uma Estratégia de Segurança Nacional**, seguindo experiências similares em outros países (Silva, 2022).

6. Considerações finais e possíveis implicações para o Brasil

“Tradicionalmente, tais atualizações em políticas públicas de segurança e defesa nacionais se justificam em razão da necessidade de fazer com que as políticas públicas de alto nível estejam minimamente alinhadas com a realidade e com as questões mais prementes verificadas em um mundo em constante transformação.”

A invasão da Ucrânia pela Rússia colocou novamente em evidência as ameaças centradas no papel dos Estados e na dimensão militar de segurança na agenda internacional. **Em dois anos, diversos países ajustaram seus principais documentos de alto nível norteadores da segurança e defesa nacionais.** Tradicionalmente, tais atualizações em políticas públicas de segurança e defesa nacionais se justificam em razão da necessidade de fazer com que as políticas públicas de alto nível estejam minimamente alinhadas com a realidade e com as questões mais prementes verificadas em um mundo em constante transformação.

Desde fevereiro de 2022, os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e França praticamente concentraram os esforços de ajuda internacional à Ucrânia. É importante ressaltar que três desses países são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: EUA, Reino Unido e França.

À primeira vista, o debate sobre mudança/crise climática parece ter sido colocado de lado, quando consideradas as recentes atualizações dos principais documentos do setor de segurança e defesa nacionais nos EUA e, principalmente, na França e no Reino Unido. No entanto,

12. Embora prevista na primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008, a criação de um quadro específico de Especialistas Civis em Defesa ainda não foi concretizada até o fechamento deste artigo (junho de 2023).

é possível constatar que, ao menos no âmbito dos documentos analisados, existem diferentes níveis de associações entre o atual conflito em andamento na Ucrânia (2022-) e o debate sobre mudança climática.

Conforme abordado anteriormente, na NSS 2022 norte-americana, por exemplo, a questão da Ucrânia é retratada como **um fator claro da necessidade de enfrentamento da crise climática**, especialmente no que se refere a questões como **segurança energética e alimentar**. Essa interligação entre o conflito e a crise climática também é discutida, ainda que marginalmente, na Revisão Estratégica francesa de 2022, com foco na **resiliência nacional** e questões como o uso do suprimento de **alimentos** como arma e a proteção e segurança das cadeias de valor. Na atualização de 2023 da Revisão Integrada do Reino Unido, a **questão energética** ganha destaque, dentro do contexto mais amplo do binômio guerra da Ucrânia-segurança europeia.

Nessa direção, longe de esgotar o assunto, este estudo exploratório permite apontar que, especificamente no que diz respeito aos documentos de segurança e defesa nacionais atualizados recentemente por EUA, França e Reino Unido, a crise na Ucrânia (2022-), e principalmente os movimentos subsequentes da Rússia no tabuleiro energético internacional, apresentam-se, embora em diferentes medidas, como uma espécie de fator catalizador da necessidade de enfrentamento da crise climática, sobretudo no que diz respeito à diminuição da dependência energética de combustíveis fósseis (e seus laços de dependência geopolítica).

Conforme observado, **os reflexos da atual guerra na Ucrânia, incluindo suas consequências para o debate mais amplo sobre mudanças climáticas, extrapolam políticas públicas eminentemente centradas em defesa nacional**. Isso traz consequências diretas para o caso do Brasil, sobretudo em função da dinâmica atual de formulação, implementação, avaliação e atualização dos documentos PND/END/LBDN. Esses três documentos são focados apenas em defesa nacional e geralmente são debatidos e atualizados no âmbito do próprio Ministério da Defesa, com pouca participação de outros atores da sociedade. Desse modo, dificilmente esses três documentos conseguirão abarcar os desafios intersetoriais suscitados pelo debate sobre mudanças climáticas nos próximos anos.

Nessa direção, apenas com o intuito de contribuir para esse debate, é possível visualizar, tendo como base estudos anteriores (Silva, 2022, p. 13-14), algumas recomendações em termos de subsídios para o debate sobre políticas públicas no caso brasileiro:

- 1) realização de mais pesquisas, seminários e audiências públicas voltados para **a possibilidade de o país adotar uma Estratégia de Segurança Nacional**, elaborada e liderada não no âmbito do Ministério da Defesa, mas formulada de forma interministerial e liderada no nível da Presidência da República, seguindo experiências similares em outros países;
- 2) Realização de mais pesquisas, seminários e audiências públicas voltados para que **o Ministério da Defesa (MD), as três Forças Singulares e a Base Industrial de Defesa (BID) incorporem considerações climáticas e ambientais, principalmente no que tange a metas de descarbonização**, em seus planejamentos, instalações, processos, projetos militares, procedimentos e exercícios, entre outras atividades, seguindo experiências similares em outros países. ■

Referências

1. Arteaga, F. (2017) *The Strategic Review of French National Defence and Security in 2017*. Elcano Royal Institute. Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-strategic-review-of-french-national-defence-and-security-in-2017/> (Acesso em: 23 de maio de 2023).
2. Brasil. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm (Acesso em: 23 de maio de 2023).
3. Brasil. Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm (Acesso em: 23 de maio de 2023).
4. Brasil. Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa 2020. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesapt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf (Acesso em: 23 de maio de 2023).
5. EUA – Estados Unidos da América (2021) *Interim National Security Strategic Guidance*. Estados Unidos da América (EUA). March. Washington.
6. EUA – Estados Unidos da América (2022a) *National Security Strategy*. Outubro. Estados Unidos da América (EUA). Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
7. EUA – Estados Unidos da América (2022b) *FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment* | The White House, The White House. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
8. EUA – Estados Unidos da América (2022c). *PREPARE Action Plan*. Setembro. Estados Unidos da América (EUA). Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/PREPARE-Action-Plan.pdf> (Acesso em: 23 de maio de 2023).
9. França. National strategic review 2022. Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. 2022. Disponível: <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-uk-20221202.pdf> (Acesso em: 23 de maio de 2023).
10. France-Presse, A. (2023), 'Macron signs controversial pension changes into law after months of protests', *The Observer*, 15 Abril. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/15/macron-signs-controversial-pension-changes-into-law-after-months-of-protests> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
11. Gambino, L. (2023), 'Joe Biden formally announces 2024 White House run', *The Guardian*. 25 de Abril. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2023/apr/25/joe-biden-white-house-2024-reelection-campaign> (Acesso em: 17 de maio de 2023).

12. Harris, S. Sonne, P. (2021), 'Russia planning massive military offensive against Ukraine involving 175,000 troops, U.S. intelligence warns', *The Washington Post*. Dezembro. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/national-security/russia-ukraine-invasion/2021/12/03/98a3760e-546b-11ec-8769-2f4ecdf7a2ad_story.html (Acesso em: 17 de maio de 2023).
13. IPCC — Intergovernmental Panel on Climate Change (2022) *Climate change: a threat to human wellbeing and health of the planet - Taking action now can secure our future*. 28 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2022/02/28/pr-wgii-ar6/> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
14. Lawson, A. (2023), 'Energy crisis stemming from Ukraine war “cost £1k for every UK adult”', *The Guardian*. Fevereiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2023/feb/21/energy-crisis-ukraine-war-uk-cost-gas> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
15. Lima, R. C., Silva, P. F.; Rudzit, G. No Power Vacuum: National Security Neglect and the Defence Sector in Brazil. *Defence Studies* 2021 (1): 84–106. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1848425> (Acesso em: 23 de maio de 2023).
16. Masters, J. (2023) 'Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia', *Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
17. Mearsheimer, J. J. (2014) 'Why the Ukraine crisis is the West's fault – the liberal delusions that provoked Putin', *Foreign Affairs*. 93(5), pp. 77-84, 85-89. Disponível em: <https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/06/Why-the-Ukraine-Crisis-Is.pdf> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
18. Nordhaus, T. (2022) 'Russia's War Is the End of Climate Policy as We Know It', *Foreign Policy*. 5 de Junho. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/06/05/climate-policy-ukraine-russia-energy-security-emissions-cold-war-fossil-fuels/> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
19. Nouwens, V. Arnold, E (2023) 'Unnecessary Delay: The Integrated Review Refresh 2023'. *RUSI*, Commentary. 14 de Março. Disponível em: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/unnecessary-delay-integrated-review-refresh-2023> (Acesso em: 17 de maio de 2023).
20. Reino Unido (2021) *Global Britain in a competitive age — The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Cabinet Office. 16 de Março. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy> (Acesso em: 17 de maio de 2023)
21. Reino Unido (2023) *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of His Majesty. Março. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf (Acesso em: 17 de maio de 2023).
22. Silva, P. F. (2021) *Políticas públicas de segurança e defesa nacionais: políticas de governo com horizonte de Estado*. Anais do XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED).
23. Silva, P. F. Mudança climática e a 'climatização' do debate internacional sobre segurança e defesa. *Diálogos Soberania e Clima*, v.1, n. 2, 2022. Disponível em: <https://soberaniaeclima.org.br/wp-content/uploads/2022/11/v1-n2-2022.pdf> (Acesso em: 23 de maio de 2023).

24. Süß, J. (2022) 'France's New Security Strategy: More Leadership in the EU?', *Friedrich Naumann Foundation*. 29 de Novembro. Disponível em: <https://www.freiheit.org/european-union/frances-new-security-strategy> (Acesso em: 17 de maio de 2023).

25. Tian, N. *et al.* (2023) 'Trends in world military expenditure, 2022'. *SIPRI Fact Sheet*. Abril. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf (Acesso em: 17 de maio de 2023).

26. Wolf, C. (2023) 'Countries That Have Sent the Most Aid to Ukraine', *US News*. 24 de Fevereiro. Disponível em: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2023-02-24/these-countries-have-sent-the-most-aid-to-ukraine> (Acesso em: 17 de maio de 2023).