

Sustentabilidade socioambiental e segurança multidimensional: tensões e desafios políticos

Oscar Medeiros Filho¹

Sumário executivo

Passados mais de 50 anos da Conferência de Estocolmo, as palavras de Indira Gandhi de que a pobreza é a pior fonte de poluição (Damon e Sterner, 2012) parecem atuais, agravadas pela urgência da temática socioambiental, pela proliferação de ameaças transnacionais e pela manutenção das desigualdades entre as Nações. Tal conjuntura impõe às sociedades nacionais desafios multidimensionais de segurança, envolvendo ameaças que vão desde a relativização da soberania do Estado até o risco da proliferação da violência em territórios vulneráveis, em meio a questões conceituais e políticas mal resolvidas.

Desde a sua formulação, no início da década de 1990, o conceito de Segurança Humana parece manter uma tensão constante com aquilo que se entende por Segurança Nacional. Quando colocados diante de ameaças de natureza transnacional, como são as questões ambientais, essa tensão parece aflorar ainda mais, na medida em que despontam questões geopolíticas e securitárias. Não obstante o fato de a literatura sugerir que a tensão entre essas duas dimensões de Segurança seja “ineliminável” (Cepik, 2001), propomos, no presente *policy paper*, se pensar o contrário: que, apesar dos desafios enormes que estão postos, a necessária convergência entre Segurança Nacional e Segurança Humana é condição fundamental para o sucesso ao enfrentamento às mudanças climáticas e para a sustentabilidade socioambiental e soberana dos Estados Nacionais.

Para tanto, o texto está dividido em cinco seções. Na primeira buscaremos enquadrar a discussão de Segurança no contexto da emergência climática. A segunda discute a importância do Estado e dos princípios democráticos como modelo ideal para o enfrentamento do problema. A terceira apresenta os principais óbices à Segurança Climática. Na quarta seção apresentaremos as considerações finais a respeito de uma abordagem soberana e multidimensional de Segurança. Na última seção, serão apresentadas **recomendações** sobre o tema, aqui resumidas da seguinte forma:

- 1) criação de um comitê multidisciplinar, no mais alto nível de governança, congregando diversos segmentos da sociedade e agentes governamentais para formulação de uma política de segurança e sustentabilidade socioambiental;
- 2) Adoção de políticas de segurança nacional e de desenvolvimento humano, que permitam ao Estado, por meio de um modelo de segurança integral, fazer frente a emergências climáticas;

1. É Oficial do Exército Brasileiro. Bacharel e Licenciado em Geografia (UFMS, 1995). Possui mestrado em Geografia Humana (USP, 2005) e doutorado em Ciência Política (USP, 2010) e estágio de pós-doutorado em Relações Internacionais (UnB, 2018). Foi professor na EsPCEx, AMAN e Instituto Meira Mattos (ECEME). Atualmente é Coordenador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército e Professor de Relações Internacionais do Uniceub.

- 3) Adoção, por parte dos governos, de mecanismos de Comunicação Estratégica que comuniquem às suas populações, de forma efetiva, o fenômeno da crise climática, seu diagnóstico e o sentido do esforço político necessário; e
- 4) Inserção da temática “mudanças climáticas e segurança nacional”, sob uma abordagem multidimensional, nos currículos escolares, incluindo as escolas militares.

PALAVRAS-CHAVE

Sustentabilidade Socioambiental; Segurança Multidimensional; Segurança Humana; Soberania Sustentável.

1. Mudanças climáticas e a tensão entre Segurança Nacional e Segurança Humana

Entendemos segurança como uma questão de sobrevivência, relacionada a uma ameaça existencial a um objeto de referência designado contra a qual se justifica o uso de medidas excepcionais. (Buzan, Waever e Wilde, 1998). Trata-se, portanto, da “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). Tradicionalmente, o objeto de referência da segurança tem sido o Estado e a sobrevivência de sua soberania. Especialmente a partir dos anos 1980, os estudos de Segurança passaram a adotar uma abordagem multidimensional, incluindo diferentes setores, (econômica, ambiental, societal, cibernética etc.), ampliando e aprofundando os níveis de análise — desde seu sentido mais restrito, chegando aos indivíduos (segurança humana), ao mais amplo, transpondo as fronteiras nacionais e alcançando a escala global (Buzan e Hansen, 2012).

“...propomos duas diferentes perspectivas de análise, aqui denominadas de geopolítica e securitária: a primeira diz respeito a relações de poder em cenários de escassez [...]; a segunda se refere a questões oriundas da degradação e suas consequências socioambientais”

No presente texto, adotaremos essa abordagem ampliada de segurança para inclusão da temática mudanças climáticas, mas manteremos uma perspectiva estatocêntrica, buscando capturar os elementos da tensão entre as concepções de Segurança humana e nacional. Para tanto, e considerando a diversidade de elementos e ameaças envolvidas na temáticas, propomos duas diferentes perspectivas de análise, aqui denominadas de geopolítica e securitária: a primeira diz respeito a relações de poder em cenários de escassez e de disputas por recursos naturais que tendem a gerar conflitos diretos entre comunidades políticas (guerras); a segunda se refere a questões oriundas da degradação e suas consequências socioambientais em espaços vulneráveis, tais como: escassez alimentar e hídrica, deslocamentos etc; e que, de forma direta ou indireta, podem ser geradoras de violência social.

No nível dos Estados Nacionais, esses dois tipos se expressam por meio da disputa de poder entre unidades soberanas que, diante dos interesses nacionais e do risco de escassez, buscam: 1) proteger seus estoques de **recursos naturais** (questões geopolíticas); e 2) proteger as populações de riscos e ameaças oriundas de **vulnerabilidades estatais, debilidades institucionais e carências socioeconômicas**, tanto de origem interna quanto externa (questões securitárias).

1.1 Mudanças climáticas e as questões geopolíticas e securitárias

Sob a perspectiva de análise “geopolítica”², a temática “mudanças climáticas” se relaciona à disputa de poder entre as nações, marcada pelo jogo de interesses entre Estados Nacionais e pelas preocupações com a manutenção da soberania territorial. Diz respeito, em última análise, à ameaça da guerra como resultado do jogo de poder entre as nações.

Por seu caráter transnacional, o debate sobre mudanças climáticas envolve a discussão sobre governança global e questionamentos sobre a capacidade de alguns Estados Nacionais de realizar a gestão soberana de seus territórios. Consequentemente, essas discussões tendem a ser interpretadas por certas elites nacionais como uma ameaça existencial. Sob a perspectiva estatocêntrica, o receio, aparentemente lícito, dessas elites não se refere somente à ideia de expropriação territorial (disputa por recursos natu-

“Por seu caráter transnacional, o debate sobre mudanças climáticas envolve a discussão sobre governança global e questionamentos sobre a capacidade de alguns Estados Nacionais de realizar a gestão soberana de seus territórios.”

2. Para a denominação dessa categoria, adota-se aqui o sentido clássico de geopolítica, centrado na disputa de poder entre Estados Nacionais.

rais), mas a uma forma sofisticada de “negação territorial”, na qual territórios nacionais perderiam sua natureza soberana em virtude de uma “notória incapacidade” de gestão sustentável de seus territórios.

Por outro lado, sob a perspectiva “securitária”, o tema se relaciona a um conjunto de fragilidades presentes no tecido social, com potencial de escalar para ações violentas, e que encontram suas raízes em vulnerabilidades advindas da incapacidade dos Estados de atenderem às necessidades básicas de suas populações, exercendo plenamente sua soberania doméstica. Trata-se de vulnerabilidades socioambientais relacionadas à escassez oriunda da degradação ambiental, do aumento de demandas decorrentes do crescimento populacional, e da distribuição desigual de recursos.

O agravamento das condições socioambientais já degradadas acaba por potencializar riscos e ameaças no interior das nações. Em Estados frágeis, tais ameaças podem levar à falência dos aparatos de segurança, comprometendo o papel precípua dos governos constituídos de manutenção da ordem e aplicação do império da lei. O surgimento de “zonas cinzentas”, em que o Estado teria dificuldades de aplicar de forma efetiva o monopólio da violência legítima, abrindo espaço para a proliferação de ilícitos de toda ordem e, o que é mais grave, para o aparecimento de poderes paralelos no tecido social, que se constitui no maior risco à segurança de sociedades fragilizadas. Essas ameaças podem ter consequências prevalentemente domésticas, mas, também, extrapolar as fronteiras ao gerar conflitos com outros países ou migração em massa.

Independentemente da perspectiva adotada, as mudanças climáticas, impactando as condições socioambientais em regiões vulneráveis do globo, constituem ameaça à segurança (nacional e humana) na medida em que potencializam instabilidades e conflitos.

1.2 A tensão entre Segurança Humana e Segurança Nacional

Conforme a abordagem teórico-conceituais aqui utilizada, as perspectivas geopolíticas e securitárias relativas às mudanças climáticas se imbricam numa abordagem ampliada de Segurança e tendem a corresponder, respectivamente, às noções de “Segurança Nacional” e “Segurança Humana”. A ideia de abarcar os estudos em diferentes setores e níveis de análise tem-se mostrado ao mesmo tempo instigante e problemática. Considerando os desafios impostos pelo tema, Cepik argumenta que “a tensão entre segurança estatal e segurança individual é ineliminável” (Cepik, 2001, p. 1).

O conceito de Segurança Humana surge como parte da abordagem multidimensional de segurança adotada no início dos anos 1990. Conforme a proposta lançada pelo PNUD³, a lógica de segurança deveria ser ampliada para além da defesa territorial, dos interesses nacionais, incluindo interesses universais e a prevenção de conflitos, além de configurar um esforço global cooperativo para erradicar a pobreza e o subdesenvolvimento (Buzan e Hansen, 2012, p. 308). É interessante observar nesse contexto que alguns Estados, como Noruega, Canadá e Japão, passam a adotar em seus discursos a relação entre o conceito de Segurança Humana e “valores progressistas preeminentes dos anos 1990: direitos humanos, direito internacional humanitário e desenvolvimento socioeconômico baseado na equidade” (Suhrike, 1999 apud Buzan e Hansen, 2012, p. 309).

Uma das explicações para a origem dessa tensão pode estar no fato de que, desde a sua formulação, “o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria” (Cepik, 2001, p. 13). Com base no relatório intitulado *Human Security Now*, publicado em 2003 pela Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana, Rodrigues (2012) observa, não uma equiparação entre a categoria universal “Homem” e o Estado, mas na primazia do primeiro sobre o segundo. Assim, para ele, “ao equiparar

3. O conceito de segurança humana foi formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 1994 (Cepik, 2001, p. 13).

juridicamente ‘Homem’ com seus direitos e o Estado, abriu-se a possibilidade de questionar as ações dos Estados que violassem os direitos humanos”, levando, em última instância, “a uma ampla revisão do princípio da inviolabilidade absoluta da soberania estatal quando a integridade e bem-estar dos indivíduos estivessem sob ataque” (Rodrigues, 2012, p. 16-17).

Naquele contexto, parecia haver “uma postulação explícita para que se abandone o estado como o referente empírico mais importante para a consideração de problemas de segurança, colocando em seu lugar as demandas de Segurança dos indivíduos, dos grupos sociais destituídos” (Cepik, 2001, p. 14).

“A tendência em se opor a Segurança Humana à Segurança Nacional aparece registrada na literatura da década de 90, cujos debates envolviam temas como individualização, desmilitarização, globalização e democratização.”

Importante ressaltar também que no contexto da Segurança Internacional dos anos 1990 observa-se uma redução do uso da força em conflitos interestatais, ao mesmo tempo em que se ampliavam conflitos de natureza intraestatal. A tendência em se opor a Segurança Humana à Segurança Nacional aparece registrada na literatura da década de 90, cujos debates envolviam temas como individualização, desmilitarização, globalização e democratização (Cepik, 2001, p. 14).

1.3 Mudanças climáticas, Segurança Humana e fragilidades estatais

O argumento mais frequente entre estudiosos da “segurança climática” é o de que haverá uma “intensificação futura dos conflitos motivados pelas alterações climáticas e pela degradação ambiental” (Rodrigues, 2012, p. 20). De acordo com essa abordagem, as mudanças climáticas e a carência de uma governança global capaz de fazer frente aos desafios por ela impostas, tende a gerar níveis elevados de violência e, conseqüentemente, “guerras climáticas”⁴ (Welzer, 2010).

O fato é que as conseqüências ambientais e os desastres naturais provocados pelas mudanças climáticas tendem a potencializar conflitos preexistentes, especialmente em contextos de pobreza, na medida em que ambientes de escassez tendem a levar a proteção dos estoques por meio da força. Assim, a segurança dos Estados passaria a ser impactada por conflitos, potencializados pelas mudanças climáticas, tais como: convulsões sociais, guerras civis, pressões migratórias, crises humanitárias e, possivelmente, guerras entre Estados.” (Rodrigues, 2012, p. 21).

Essa constatação tende a se tornar mais preocupante quando se observa que a ocorrência de eventos climáticos extremos se dá, em maior frequência, nas regiões tropicais, onde o aquecimento adicional causa maior devastação e onde se situa a maior parte dos países pobres e emergentes (Bracher, 2023). Isso significa que as conseqüências adversas das mudanças climáticas e seu poder de desestabilização devem recair sobre as populações mais carentes de nações subdesenvolvidas, atingindo justamente os mais vulneráveis, pertencentes a Estados fragilizados, e com menor capacidade de oferecer respostas adequadas à população.

Vulneráveis às alterações climáticas e frágeis institucionalmente, essas nações sofrem as conseqüências de tensões oriundas da escassez de recursos essenciais, como água, alimentos e energia, e que potencializam as ameaças relacionadas a instabilidades políticas, violência social e deslocamentos. Sob tais condições, essas populações correm o risco de ficar presas a um ciclo nefasto que relaciona alterações climáticas, aumento da violência, fragilidade institucional, corrupção e subdesenvolvimento, conforme esquema abaixo.

4. Harald Welzer (2010) sugere que o conflito no Darfur, no Sudão, teria sido a primeira das guerras climáticas. Para ele, conflitos preexistentes, em um contexto de desertificação, de diminuição de terras cultiváveis e de disputa entre pastores e agricultores, foram agravados por questões ambientais.

Figura 1. Ciclo nefasto do aquecimento global em Estados fragilizados

Fonte: Medeiros Filho, 2021, p. 11.

Na última Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27), discutiu-se a ideia de transição justa como o conjunto de ações de enfrentamento às emergências climáticas que de fato protejam o meio ambiente, a economia e as pessoas, com foco nos mais vulneráveis. Essa relação entre vulnerabilidade climática e fragilidade social já é bem conhecida. “A tragédia que atingiu o município de São Sebastião há um mês evidencia o potencial destrutivo da combinação de desastres naturais com desigualdade social” (Bracher, 2023). Essas constatações reforçam as preocupações com a proteção e a resiliência socioambiental, apontando para a necessária aproximação entre as noções de justiça social e das ações climáticas.

2. Estados saudáveis e o princípio democrático como condição para a segurança climática

“Não há como avançar na discussão sobre sustentabilidade socioambiental e segurança sem colocar o Estado e suas instituições no centro desse debate.”

Não há como avançar na discussão sobre **sustentabilidade socioambiental** e segurança sem colocar o Estado e suas instituições no centro desse debate. O fato é que o mundo ainda permanece dividido entre Estados Nacionais soberanos. Pelo menos do ponto de vista do modelo ideal, são esses entes políticos que detêm o monopólio legítimo da violência, responsável primeiro pela gestão da justiça e da segurança das sociedades. Como afirmou recentemente Olaf Scholz, primeiro-ministro alemão, na apresentação da nova Estratégia de Segurança Nacional da Alemanha: “Proporcionar segurança aos seus cidadãos é a missão mais importante de cada Estado. Sem segurança não pode haver liberdade, nem estabilidade, nem prosperidade” (Alemanha, 2023).

O fato é que o exercício pleno da cidadania ainda se expressa a partir do “pertencimento” a um Estado Nacional que, em tese, é o responsável pela segurança de seus membros. Empiricamente, não se vislumbra pelo menos nos próximos 50 anos, nenhum outro candidato que possa substituí-lo. Ou seja, em última instância as sociedades dependerão de Estados saudáveis que lhes proporcionem segurança em um contexto de mudanças climáticas, afinal, o conceito de Segurança Humana se baseia “na atribuição aos Estados do dever de proteger e de assegurar os direitos humanos de seus cidadãos” (Rodrigues, 2012, p. 18).

Tais atribuições exigem Estados saudáveis, tanto do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico quanto da adoção de princípios democráticos. Dessa forma, conclui-se que os efeitos das mudanças climáticas tendem a ser mais graves para as populações governadas por Estados fragilizados, com sérias debilidades institucionais e reduzidas capacidades de enfrentamento.

Devemos assumir o fato de que não é possível associar diretamente vulnerabilidade climática e grau de democracia. O furacão Katrina, que em 2005 atingiu New Orleans, provocando

destruição, milhares de desabrigados e violência social, é um exemplo de que países democráticos não estão imunes às consequências dos eventos extremos. Entretanto, como visto na seção anterior, as nações mais vulneráveis são, quase sempre, aquelas cujos governos têm se mostrado pouco aderentes a princípios democráticos.

Em muitos casos, a noção de “segurança nacional” passa a ser sinônimo de projeto de poder de uma parcela da elite nacional e de justificação de práticas políticas autoritárias, tornando-se incompatível com a concepção democrática de governo e de resolução de conflitos nas sociedades contemporâneas. Assim, o mesmo Estado que detém legitimidade para exercer a segurança nacional, “frequentemente torna-se ele próprio uma fonte de ameaça direta ou indireta para a segurança dos indivíduos e da nação” (Cepik, 2001, p. 8).

Portanto, a natureza do regime político parece ocupar papel de relevância no modelo de enfrentamento das ameaças advindas das questões climáticas e das tensões advindas da relação entre Segurança Humana e Segurança Nacional.

O fato é que temas como Segurança e Justiça de natureza política e, como tais, afetos diretamente ao Estado. Por mais que iniciativas globais tenham impacto sobre a vida do cidadão, o Estado é (e deve permanecer por muito tempo) o ente político legitimamente destinado a ocupar a centralidade nessas questões.

Do ponto de vista dos modelos ideais, não há dúvidas de que, por sua natureza transnacional, as questões climáticas e seus desdobramentos demandam ações pensadas globalmente, com ampla participação democrática de diversos atores, em diferentes níveis e de setores diversos. De fato, o modelo de governança global, com instituições e normas voltadas à gestão de problemas compartilhados, apresenta-se como o modelo ideal para o enfrentamento da questão. Entretanto, parafraseando Kenneth Waltz, esse modelo “ainda que possa ser inatável na lógica, é inatingível na prática”⁵.

O problema da governança global reside na ausência de instituições políticas legitimadas e, conseqüentemente, de meios coercitivos necessários para fazer valer as decisões acordadas nesse nível. Assim, é no nível dos Estados Nacionais que se dá o efetivo compromisso político e a garantia, pela lei, de justiça e segurança. É nesse nível, dos Estados Nacionais, que deve se buscar o aperfeiçoamento institucional e novas práticas de participação política. Como nos lembra Lieven (2020, p. 18-19),

Concentrar-se em acordos e instituições globais não é errado em si, mas tende a minimizar três fatos cruciais: que quaisquer acordos internacionais alcançados precisarão ser implementados pelos Estados; que os estados precisarão ser fortes o suficiente para implementá-los; e que tanto os estados democráticos quanto os autoritários precisarão motivar suas populações a fazerem os sacrifícios necessários.

Não se pode ignorar, portanto, o papel central e inescapável dos Estados para a segurança das populações. Nesse sentido, (Lieven, 2020, p. 20 sugere ser falsa a ideia de oposição entre a “primazia do estado” e “segurança humana”, afinal, segundo ele, nenhum dos grandes avanços no bem-estar coletivo e individual do século passado — sistemas de seguridade social e saúde pública entre eles — poderia ter sido alcançada sem a ação de Estados fortes.

Nossa hipótese é a de que dificilmente haverá avanços na questão climática sem que haja um conjunto de reajustes políticos e de reformas institucionais baseados em princípios democráticos e no exercício pleno da cidadania. Isso significa dizer que o enfrentamento às mudanças climáticas exigirá Estados “saudáveis”. Do contrário, as consequências das mudanças climáticas serão mais catastróficas à medida que os Estados estiverem mais vulneráveis e as instituições mais debilitadas. Essa hipótese ganha mais relevância quando se considera, por outro lado, os riscos que a própria emergência climática pode trazer às democracias. Conforme Anatol Lieven (2020), pode ser exagero afirmar que o clima represente uma ameaça existencial aos Estados democráticos, mas certamente põe em perigo as capacidades de suas

“Nossa hipótese é a de que dificilmente haverá avanços na questão climática sem que haja um conjunto de reajustes políticos e de reformas institucionais baseados em princípios democráticos e no exercício pleno da cidadania. Isso significa dizer que o enfrentamento às mudanças climáticas exigirá Estados “saudáveis”.”

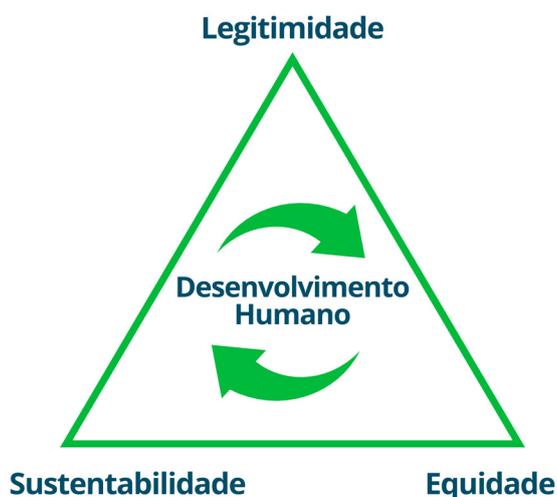
5. Waltz, K. (2004) O Homem o estado e a guerra: uma análise teórica. São Paulo: Martins. Fonte, p. 294.

estruturas legitimadas, justamente em um contexto de crise pelo qual os Estados democráticos têm passado.

Dessa forma, as mudanças climáticas se tornam questão vital à Segurança Nacional na medida em que representam um risco aos próprios regimes democráticos. O fenômeno das mudanças climáticas e suas ameaças e a necessária resiliência das sociedades democráticas são questões que precisam ser bem compreendidas pela sociedade e comunicadas de forma efetiva pelos governos.

Assim, com base nessa perspectiva, consideramos que um modelo “saudável” de governança social pressupõe Estados estruturados com base no tripé: legitimidade, equidade e sustentabilidade.

Figura 2. Modelo de Estado democraticamente sustentável



Fonte: Elaboração do autor.

A seguir, descreveremos sumariamente o sentido desses três aspectos, tendo como pano de fundo a crise climática.

Legitimidade: Sugere participação e consensos possíveis da sociedade. Trata-se não somente do aspecto legal, mas moral também. Sugere constância e fidelidade a determinados princípios e suporte institucional aos governos para a tomada de decisão relativa à crise climática.

Equidade: O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, afirma que as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com suas respectivas capacidades. Essa ideia difundida no nível dos Estados precisa ser incorporada sob a perspectiva da segurança humana, com foco nas populações mais vulneráveis, propiciando condições para o desenvolvimento humano no âmbito nacional.

Sustentabilidade: Sugere o desenvolvimento de políticas públicas que considerem, de forma harmoniosa, o desenvolvimento econômico das diversas comunidades e as demandas socioambientais oriundas da questão climática.

Nossa hipótese, portanto, é a de que o princípio democrático é condição essencial para a equalização dos problemas advindos da tensão entre Segurança Humana e Segurança Nacional no contexto da crise climática. Afinal, as democracias se mostram mais resilientes enquanto países autocráticos tendem ao isolamento internacional e sofrem de forma mais agravada os impactos securitários das mudanças climáticas.

Do ponto de vista teórico, a convergência entre as duas dimensões de Segurança aqui estudadas pressupõe o aperfeiçoamento institucional do Estado — enquanto ente garantidor de di-

“...consideramos que um modelo “saudável” de governança social pressupõe Estados estruturados com base no tripé: legitimidade, equidade e sustentabilidade.”

“...o princípio democrático é condição essencial para a equalização dos problemas advindos da tensão entre Segurança Humana e Segurança Nacional no contexto da crise climática.”

reitos, segurança e dignidade de suas populações — e novas práticas de participação política que envolvam a ampliação e democratização dos espaços de formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, empiricamente, esse processo não se dará de maneira fácil em virtude dos diversos desafios que se apresentam, conforme veremos a seguir.

3. Obstáculos à Segurança Climática: subdesenvolvimento, crise democrática, nacionalismos e emergência climática

De forma resumida, destacamos quatro aspectos principais que constituem óbices ao modelo de “Estado saudável” para o enfrentamento da crise climática sugerido na seção anterior: 1) o aprofundamento das desigualdades nacionais; 2) a crise democrática, 3) a tendência aos nacionalismos; e 4) a emergência climática.

3.1 O aprofundamento das desigualdades nacionais

O primeiro grande problema para a adoção desse modelo ancorado na noção de segurança multidimensional está relacionado ao grave contexto de desigualdade econômica que persiste, tanto entre as nações, como regionalmente. Castillo (2022, p. 49) lembra que o maior obstáculo para a adoção do conceito de Segurança Humana é a enorme desigualdade observada em escala mundial. Para tanto, lembra que o informe da Oxfam (2018) da conta de que 82% da riqueza mundial gerada em 2017 ficou nas mãos de 1% da população mais rica (Castillo, 2022, p. 49).

Nesse sentido, é importante lembrar que o preâmbulo da Agenda 2030 reconhece que “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável” (Nações Unidas, 2015). Por sua vez, Lazaretti e Olsson (2020) sugerem uma relação entre desigualdades sociais e regressão da democracia. Para eles, “O desamparo econômico, social, político, cultural e ambiental, ou qualquer que for sua dimensão, reflete de forma direta na democracia., os pobres enfrentam grandes desafios estruturais que os impedem de se inserir, e, conseqüentemente, de alcançar o desenvolvimento nas demais dimensões. (Lazaretti e Olsson, 2020, p. 68). Assim, para eles, quanto maior a inclusão social e a participação, maior será o grau de democratização de direitos e, conseqüentemente, prevalência da dignidade humana. (p. 69-70)

3.2 A crise democrática

Ao contrário do que sugere o modelo de “reafirmação estatal” apresentado neste *paper*, tem-se observado uma tendência autocrática em vários países. De acordo com o Relatório Anual sobre Democracia, realizado pelo Instituto V-Dem, da Universidade de Gotemburgo, na Suécia, os níveis globais de democracia caíram em 2022 a patamares mais baixos do que em 1986 e o número de Estados comandados por ditaduras se tornou maior do que o de democracias plenas pela primeira vez, desde 1995. Segundo o relatório, atualmente 72% da população mundial vive em países não democráticos, sejam eles autocracias eleitorais ou ditaduras⁶ (Gateno, 2023).

Segundo Lieven (2020), pesquisas têm revelado queda, desde 2028, na crença dos cidadãos de países ocidentais em na legitimidade da ordem política democrática. Segundo ele, pesquisas na Grã-Bretanha mostraram que a insatisfação com a democracia atingiu

6. Segundo o estudo, o número de democracias plenas no mundo caiu de um ápice de 44 em 2009 para 32 no ano passado. Já o número de ditaduras, que em 2012 estava em seu número mais baixo — 22 — em 2012, subiu para 33. Além disso, observa-se um crescimento preocupantes de outros tipos de regime, as chamadas democracias falhas e autocracias eleitorais. Enquanto as democracias falhas eram apenas 16 nos anos 70 e hoje são 58, as autocracias eleitorais eram 35 naquela década e hoje são 56 (Gateno, 2023).

61% em 2019, no contexto do Brexit, enquanto nos EUA, a proporção da população insatisfeita com a democracia aumentou 34% desde a década de 1990. Para o autor isso é preocupante pois, “pela primeira vez na história, a maioria dos americanos está descontente com o próprio sistema democrático.” (Lieven, 2020, p. 15).

3.3 A tendência aos nacionalismos

O mundo assiste a uma onda de nacionalismos parece ter se tornado mais relevante a partir da crise financeira de 2008. Essa onda tem se revelado em episódios como a crise dos imigrantes da União Europeia, o advento do Brexit e a eleição de Donald Trump, no EUA. Mais recentemente, a crise da COVID-19 colocou em xeque as cadeias globais de valor e ressaltou a importância do controle nacional sobre seus ativos estratégicos. Como consequência, tem-se observado movimentos no sentido de se preservar graus de autonomia e soberania, o que tende a gerar protecionismos e tensões internacionais. Combinado com a crise democrática citada no item anterior, tal contexto abre margem para o populismo e as tentações autocráticas, sob a bandeira do “intervencionismo protecionista” e da segurança nacional.

3.4 A emergência climática

Os últimos anos registram recordes de temperatura, incêndios e tempestades em todo o mundo, lembretes alarmantes de que a crise climática avança, a par com outras mudanças a nível planetário provocadas pelo Antropoceno (PNUD, 2022).

Em recentes relatórios, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) tem sugerido que a “luz vermelha”⁷ para as mudanças climáticas já está acesa, apesar de negligenciada pelas nações. Trata-se, nas palavras do Secretário-Geral António Guterres, de uma questão urgente, e que parece se aproximar de um ponto sem retorno. Para ele, “os alarmes são ensurdecedores e as evidências são irrefutáveis [...]. O aquecimento global está afetando todas as regiões da Terra, com muitas das mudanças se tornando irreversíveis. [...] Se unirmos forças agora, podemos evitar uma catástrofe climática. Mas, como o relatório de hoje deixa claro, não há tempo para atrasos nem espaço para desculpas” (Guterres, 2021, tradução nossa).

Portanto, o diagnóstico é preocupante. A coexistência desses diversos aspectos (desigualdades, nacionalismos e crise democrática) relacionados à emergência climática sugerem que os desafios são enormes. O primeiro passo é reconhecer a gravidade, a urgência e a tendência do problema.

4. Por uma abordagem soberana e multidimensional de segurança

As mudanças climáticas impactam a Segurança Internacional por sua natureza notadamente transnacional. Não há “barreiras atmosféricas” entre as nações. As consequências advindas desse fenômeno serão compartilhadas por todos, com grande potencial de agravar ameaças tanto geopolíticas quanto securitárias.

A ideia de que problemas compartilhados exigem soluções também compartilhadas é um argumento lógico, o que sugere necessários avanços em uma governança global. Entretanto, os instrumentos multilaterais carecem de legitimidade e autoridade efetiva, baseados em compromissos voluntários, não satisfatoriamente mandatários, nem vinculantes (Scannavino, Marques e Grajew, 2023).

7. Declaração dada por Maarten van Aalst, coordenador do Relatório “Mudanças Climáticas 2022 : Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade”.

“A essa necessária reafirmação do Estado e da segurança multidimensional denominamos de soberania sustentável.”

“Faz-se necessário uma governança abrangente, com base na responsabilidade compartilhada entre os agentes econômicos, os cidadãos e o governo.”

Ressalte-se, aqui, a importância central dos Estados para o enfrentamento das ameaças oriundas das mudanças climáticas. Certamente, o enfrentamento a essas ameaças será mais facilmente resolvido caso possamos contar com a legitimidade e a força dos Estados Nacionais (Lieven, 2020). em prol de uma governança global que associe os interesses nacionais ao combate da emergência climática.

A essa necessária reafirmação do Estado e da segurança multidimensional denominamos de **soberania sustentável**. Entretanto, para que não se caia na tentação autocrática, tal modelo ampliado de Segurança exigirá, para além da proteção dos aspectos territoriais, um olhar de atenção às questões societais, ambientais e humanas, criando espaços de participação cidadã e de manutenção do Estado Democrático de Direito. Somente assim, a partir de uma soberania sustentável, poderá o Estado reivindicar para si o exercício de uma **sustentabilidade soberana**.

A crise climática exige dos governos as noções de urgência e responsabilidade. Faz-se necessário uma governança abrangente, com base na responsabilidade compartilhada entre os agentes econômicos, os cidadãos e o governo. Para tanto, aos governos caberá o dever de casa de encontrar estratégias adequadas para o enfrentamento da crise climática, incorporando iniciativas adequadas de mitigação e adaptação. ■

Referências

1. Alemanha — German Federal Cabinet (2023) National Security Strategy — Robust Resilient Sustainable Integrated Security for Germany. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf> (Acesso: 15 junho 2023).
2. Bracher, C. (2023) ‘Desastres ambientais, desigualdades e gentrificação’, *Folha de São Paulo*, 19 mar 23, p. A26.
3. Buzan, B., Waeber, O. e Wilde, J. (1998) *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
4. Buzan, B. e Hansen, L. (2012) *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Ed. Unesp.
5. Castillo, L. J. S. (2022) ‘Da la seguridad humana a um enfoque de seguridad multidimensional’, *Revista Transformación Militar*, (07), pp. 49-53.
6. Cepik, M. (2001) ‘Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas’, *Security and Defense Studies Review*, (01), pp. 01-19. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf (Acesso: 14 abril 2023).
7. Damon, M. e Sterner, T. (2012) ‘Policy Instruments for Sustainable Development at Rio +20’, *Journal of Environment and Development*, 21(2), pp. 143-151. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26199419> (Acesso: 15 junho 2023).

8. Gateno, D. (2023) 'População vivendo em democracia plena no mundo atinge menor número desde os anos 1980', *Jornal O Estado de São Paulo*, 23 abril. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/populacao-vivendo-em-democracia-plena-atinge-menor-numero-desde-os-anos-1980/> (Acesso: 23 abril 2023).
9. Guterres, A. (2021) 'Secretary-General's Statement on the IPCC Working Group 1 Report on the Physical Science Basis of the Sixth Assessment' 9 de agosto. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/secretary-generals-statement-the-ipcc-working-group-1-report-the-physical-science-basis-of-the-sixth-assessment> (Acesso: 8 maio 2023).
10. Lazaretti, I. e Olsson, G. (2020) 'Crise da democracia contemporânea, pobreza e desigualdade: rumo ao desenvolvimento (in)sustentável?', *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, 6, p. 57-73.
11. Lieven, A. (2020) 'Climate change and the state: a case for environmental realism', *Survival*, 62(2), pp. 7-26.
12. Medeiros Filho, O. (2021) 'Mudança climática, soberania e segurança: cenários futuros', *Diálogos Soberania e Clima*, 1(1), pp. 01-13.
13. Nações Unidas (2015) *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> (Acesso: 8 junho 2023).
14. PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2022) *Tempos incertos, vidas instáveis: Construir o futuro num mundo em transformação*. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewptpdf.pdf> (Acesso: 8 maio 2023).
15. Rodrigues, T. (2012) 'Segurança planetária, entre o climático e o humano', *Ecopolítica*, 3, pp. 5-41. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385> (Acesso: 15 junho 2023).
16. Scannavino, C., Marques, L. e Grajew, O. (2023) 'Pela governança global do clima', *Folha de São Paulo*, 26 março, p. A3.
17. Welzer, H. (2010) *Guerras Climáticas: porque mataremos e seremos mortos no século 21*. São Paulo: Geração editorial, 314 p.