INTERFACEHS
Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade
Volume 6, Número 3, 2011

# Segurança do que e para quem? Desigualdades múltiplas e complexas e a política envolvida na segurança ambiental na Europa

*Erika Cudworth[1] e Stephen Hobden[2]*
*[1] Doutora em Sociologia (Universidade de Leeds, Reino Unido), Professora Catedrática de Sociologia e Política (Faculdade de Direito e Ciências Sociais, Universidade de East London, Reino Unido)*
*[2] Doutor em Política Internacional (Universidade de Aberystwyth, Reino Unido), Professor Catedrático de Política (Faculdade de Direito e Ciências Sociais, Universidade de East London, Reino Unido)*

## Resumo

O presente artigo problematiza o discurso de securitização evidenciado na atual estrutura de políticas ambientais da União Europeia. Consideramos diferentes abordagens da teorização de questões ambientais na política internacional, argumentando que elas tendem a reproduzir um entendimento dualista das relações entre os seres humanos e 'o meio-ambiente', no qual os seres humanos ou são ameaçados pela 'natureza', ou representam uma ameaça a ela. Além disso, o impacto de desigualdades múltiplas e complexas é subestimado. O artigo defende uma perspectiva de 'ecologismo complexo' que leve em conta as causas e efeitos diferenciais dos problemas ambientais. As políticas para mitigar problemas ambientais pressupõem que tanto os membros e regiões da Europa como as populações dos mesmos estão situados igualmente. Embora existam a retórica da ameaça ambiental e as iniciativas de securitização, a estrutura estratégica da política da UE enfatiza a mitigação das ameaças ambientais imediatas mais graves e adaptação às mudanças das circunstâncias no longo prazo. Esses discursos entrelaçados não enxergam questões relativas à desigualdade social e são inadequados para fazer frente aos desafios da mudança ambiental mundial.

**Palavras-chave:** Segurança ambiental, desigualdades, política ambiental, União Europeia, ecologismo complexo

## Introdução

O presente artigo avalia o discurso de securitização presente na atual estrutura de políticas ambientas da União Europeia. Ele argumentará que esse discurso é dualista e centrado no Estado, o que corresponde à maior parte da literatura sobre segurança ambiental.

O artigo contém quatro seções. Na primeira, examinamos as diferentes maneiras pelas quais a segurança é considerada com relação a questões ambientais. Na segunda, fazemos uma série de críticas a essa literatura sobre segurança ambiental. A terceira seção propõe uma abordagem alternativa, que chamamos de ecologia complexa. Essa abordagem explora a teoria da complexidade e o ecologismo político para desenvolver uma estrutura que supera os problemas identificados na literatura sobre segurança ambiental. A quarta seção analisa uma série de documentos da UE através dessa estrutura. O artigo argumentará que, embora exista a retórica de ameaça e preocupação ambiental, a estrutura estratégica da política da UE está enquadrada no conceito de securitização e enfatiza a mitigação das ameaças ambientais imediatas mais graves e adaptação às mudanças das circunstâncias no longo prazo. Esses discursos entrelaçados não enxergam questões relativas à desigualdade social e são inadequados para fazer frente aos desafios da mudança ambiental mundial.

INTERFACEHS
Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade
Volume 6, Número 3, 2011

## Abordagens da Segurança Ambiental

O meio-ambiente emergiu como um elemento importante nas discussões sobre a segurança 'mundial' (DALBY 2002a, p. 95). As crescentes preocupações com o meio-ambiente, mais evidentes na questão da mudança climática, se combinaram a mudanças nas noções do que constitui a segurança. Contudo, 'segurança ambiental' é um conceito muito contestado. Como observa Levy, 'tanto "meio-ambiente" como "segurança" são termos suficientemente flexíveis para significar quase qualquer coisa que se deseje' (LEVY 1995, p. 37). Não há um consenso sobre o que se quer dizer com 'segurança' e sobre o que está incluído no termo 'meio-ambiente'. A mudança ambiental mundial representa um enorme desafio para as abordagens atuais da segurança na disciplina de relações internacionais porque, como aponta Dyer (2001, p. 68), ela apresenta "preocupações que são qualitativamente diferentes das ameaças tradicionais à segurança".

A ampliação da agenda de segurança tem tido implicações nas maneiras pelas quais o meio-ambiente é visto. Apesar de abordagens da segurança centradas no Estado terem entrado no debate sobre segurança ambiental, noções expandidas do que constitui a segurança (particularmente a noção de segurança humana) também levaram ao desenvolvimento de análises com foco em grupos subestatais, como comunidades ou o indivíduo, em formações supraestatais, como organizações internacionais, ou na biosfera.

A despeito de uma ampliação da agenda de segurança, um enfoque mais tradicional do pensar nas maneiras pelas quais as questões ambientais podem afetar as relações globais está evidente: a degradação ambiental como causa de conflito. Esse foco no meio-ambiente como fonte de conflito tem sido não apenas uma preocupação de autores no campo de Relações Internacionais, como também um assunto discutido por políticos, pela mídia popular e por organizações internacionais. Um relatório do Programa Ambiental das Nações Unidas, por exemplo, citou as questões ambientais como centrais no conflito de Darfur (UNEP 2007, p. 8). Em uma análise recente da literatura sobre meio-ambiente e segurança, Detraz (2009) sugere que três abordagens principais podem ser identificadas: conflito ambiental, segurança ambiental e segurança ecológica. Essa tipologia é útil por distinguir abordagens bastante diferentes que anteriormente haviam sido todas incluídas no termo genérico "segurança ambiental" e que vão resumidas na tabela abaixo.

| | Referente / Nível de Análise | Perspectiva | Fonte de Insegurança | Exemplos Principais |
|---|---|---|---|---|
| Conflito Ambiental | Estado | Realista | Mudança ambiental ou esgotamento de recursos | Klare, Homer-Dixon |
| Segurança Ambiental | Indivíduo ou comunidade subestatal | Liberal | Mudança ambiental ou esgotamento / degradação de recursos | Eckersley, ONU |
| Segurança Ecológica | Biosfera | Ecológica | Atividade humana | Dalby |

Um exemplo claro da literatura sobre conflito ambiental é a discussão, por Klare, das Guerras por Recursos. O acesso aos recursos está 'se tornando uma característica cada vez mais importante da política de segurança dos Estados Unidos' (KLARE 2001,p. 6). As guerras do futuro 'serão em grande parte travadas pelo controle e posse de bens econômicos vitais – especialmente recursos necessários ao funcionamento de recursos industriais modernos' (KLARE 2001, p. 213). Para muitas pessoas, a invasão do Iraque pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha constituiria um exemplo claro de guerra por recursos. O comentário de Paul Wolfowitz no sentido de que "economicamente, nós não tí-

nhamos escolha no Iraque. O país esta nadando num mar de petróleo" (citado em KALDOR et al. 2007, p. 1) pareceria confirmar a invasão como um caso evidente de 'petroimperialismo' (JHAVERI, 2004).

Detraz (2009) usa o termo "segurança ambiental" como abrangendo a literatura mais influenciada pelas discussões sobre segurança humana. Como Eckersley observa, essas análises refletem os novos "discursos expansivos sobre segurança". Esses novos discursos consideram uma gama mais ampla de fontes de insegurança (não somente geradas por conflito militar), retraçam um referente que inclui elementos não estatais, consideram uma gama mais ampla de respostas além do elemento militar e incluem uma consideração dos requisitos da segurança no longo prazo (ECKERSLEY 2009, p. 90). Essa literatura enfoca o indivíduo ou a comunidade imediata que estão em risco de mudança ou degradação ambiental. Em outras palavras, distancia-se de uma análise de conflito ambiental centrada no Estado. Um exemplo claro disso foi o desenvolvimento da noção de 'segurança humana'. O termo tem origem em um Relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas intitulado New Developments in Human Security (Novos Desenvolvimentos em Segurança Humana) e publicado em 1994. Desde aquele ano, o termo foi inserido em discussões populares e acadêmicas sobre segurança, embora no mundo acadêmico ele tenha sido fonte de controvérsia considerável (vide, em particular, o debate em Security Dialogue (2004, 35/3). Em New Developments in Human Security, o meio-ambiente foi incluído em uma lista de sete questões que necessitavam ser abordadas para assegurar a segurança humana. Embora a literatura sobre segurança humana proporcione um bem-vindo alívio com relação ao caráter centrado no Estado de grande parte da análise, o foco muitas vezes permanece em ameaças provenientes do meio-ambiente, em vez de levar em conta a biosfera de forma mais abrangente e de pensar no impacto das atividades humanas nesse contexto mais amplo.

Segurança ecológica, em contraste, refere-se às análises com foco 'nos impactos negativos que os comportamentos humanos têm sobre o meio-ambiente' (DETRAZ, 2009, p. 351). Consideramos a obra de Dalby um exemplo dessa abordagem. Dalby (2002b) tem sido crítico de elementos de teorização dentro do campo de segurança ambiental e levantado questões importantes sobre a conceituação de problemas ambientais em termos de segurança. Embora chegue até a sugerir que cogitemos a possibilidade de abandonar totalmente a noção de 'segurança ambiental' (DALBY, 2009, p. 4), no fim ele retira essa sugestão. Ele argumenta que os seres humanos modificaram as 'circunstâncias da vida' a tal ponto, que o meio-ambiente que estamos tentando proteger é cada vez mais artificial. Os modos de vida humanos modificaram o nosso ambiente na medida em que refizemos o contexto ambiental da nossa própria existência, e ele usa o termo de viés geológico desenvolvido por Crutzen, 'o antropoceno', para captar isso (DALBY, 2009, p. 97-104). O relato de Dalby é influenciado por certos tipos de ecologismo político e baseia-se em algumas abordagens da complexidade. Essa abordagem de 'segurança ecológica' representa um aprimoramento significativo da 'segurança ambiental' e, certamente, de abordagens que enfatizam o 'conflito ambiental'. Não obstante, a sofisticada análise de Dalby subestima a importância política das diferenças sociais. Complexos sistemas de poder do mundo social se entrecruzam. Embora Dalby leve em conta em sua análise os efeitos problemáticos do capitalismo de consumo carbonífero e relações entre regiões e povos ricos e pobres, ele deixa de levar em conta o gênero. Nossa articulação de ecologismo complexo utiliza o conceito feminista de interseccionalidade social, ao tentar captar a gama de desigualdades múltiplas e complexas que moldam as relações humanas com 'o meio-ambiente' e as inseguranças ambientais resultantes.

## Problemas da 'segurança ambiental'

A associação dos termos "meio-ambiente" e "segurança" tem custos em termos de associar questões ambientais ao desenvolvimento e sobrevivência do Estado. Argumentamos que isso resultou em uma série de problemas: um foco em questões ambientais em nível estatal ou supraestatal e uma subestimação do impacto de desigualdades complexas cruzadas; a percepção de que o Estado ou uma 'coisa semelhante a um Estado', como a União Europeia, constituem o local de uma potencial solução para problemas ambientais, com o correspondente risco de buscar a militarização de soluções para problemas ambientais mundiais; e um dualismo entre a 'sociedade' humana e o meio-ambiente.

### - Problemas mundiais e efeitos diferenciais

As Relações Internacionais, com sua tradição de análise baseada no Estado, têm dificuldades para lidar com o caráter mundial de muitas questões ambientais. Tanto o caráter globalizado de alguns problemas ambientais precisa ser levado plenamente em conta, como é necessária uma consciência do impacto diferencial dos efeitos dos problemas no contexto de desigualdades profundas e persistentes.

O aquecimento global é o exemplo mais claro e candente de problema ambiental mundial. Outras questões ambientais podem não ser tão 'globais' em termos de impacto. A poluição do solo costuma ser localizada; os seres humanos poluem o solo onde enterram resíduos industriais e de consumo ou onde situam o processamento industrial. No entanto, o comércio internacional de resíduos comerciais e industriais e as práticas de despejar resíduos em águas internacionais e em outros países dão a isso uma dimensão mundial. A poluição dos mares é global, já que quase todas as águas marinhas são conectadas; o mesmo vale para a poluição do ar, que os ventos predominantes transportam por distâncias consideráveis (YEARLEY 1996, p. 33-34). A perda de biodiversidade de espécies também veio a ser definida como um problema ambiental relativo à manutenção de ecossistemas saudáveis, sendo que o caráter generalizado desse colapso da diversidade de espécies foi rotulado de 'sexta extinção' (LEAKEY; LEWIN 1996).

Isto posto, a maioria dos autores argumenta que os impactos da mudança climática global terão maior influência no sul. Devereux e Edwards afirmam que os efeitos do aquecimento global serão 'globalmente estratificantes'. É provável que os países nos quais a seca já é um problema fiquem mais secos. Esses mesmos países são mais dependentes de uma agricultura na qual as possibilidades de diversificação são mais limitadas. É provável, eles argumentam, que 'a prevalência e a intensidade da fome aumentarão nos países e grupos populacionais em que a segurança alimentar já é importante' (Devereux e Edwards 2004, p. 28). Ademais, como aponta Rogers (2004, p. 99-100), eventos climáticos extremos tendem a ter um impacto muito mais drástico em países do sul em comparação com o norte. Goldblatt (1996) argumenta que a exploração do meio-ambiente no sul começou no período colonial e continuou após o fim dos impérios europeus. Nesse sentido, o 'norte' exportou muito de sua industrialização ambientalmente danosa, tornando absurda a noção de segurança ambiental de base nacional.

Além disso, a medida na qual as desigualdades de gênero diferenciam as causas humanas das mudanças ambientais e seus efeitos está ausente da maioria dos relatos na literatura sobre segurança ambiental. Salleh (2009, p. 11) argumenta que o impacto das desigualdades de gênero está ausente da noção de pegada ecológica, que tem sido usada de maneira essencialista, já que diferencia a humanidade apenas em termos de localização no norte ou no sul. Isso ignora as qualidades de gênero do trabalho pago e não pago, do transporte, do uso da energia e da feminilização da pobreza. Coletivamente, como observa Spitzner (2009, p. 218-222), essas desigualdades indicam que tanto as causas como as consequências do aquecimento global envolvem diferenças de gênero.

## - Estatismo

As organizações que mais frequentemente são capazes de implementar uma agenda de segurança ambiental são o Estado (nação) e organizações políticas internacionais que são, elas próprias, compostas de Estados individuais. Ironicamente, os Estados territoriais são, em muitos aspectos, fundamentais para abordagens de securitização, mas, como observa Dalby (2002c, p. 5), tornar os Estados responsáveis pelo meio-ambiente pode ser um caso de raposas tomando conta das galinhas.

Os Estados têm sido indutores da modernização ao implantar a infraestrutura que tanto depende de combustíveis constituídos por carbono e de altos níveis de uso de recursos, e isso, em grande parte, ao estabelecer um sistema capitalista de relações de propriedade (LATOUCHE, 1993). O aumento da extração e utilização de recursos está no cerne de um sistema que depende da constante expansão do lucro (CLACK; YORK, 2005). Os recursos, incluindo paisagens naturais e várias espécies de plantas e animais, tornam-se parte da ordem política moderna e são reconstruídos como elementos de troca monetária, sujeitos aos direitos de propriedade impostos pelos Estados (LATOUR , 2004). A questão fundamental é se os Estados e as organizações internacionais das quais eles são membros podem construir novas infraestruturas físicas e institucionais que nos afastem de um uso sempre crescente de recursos. Muito do que vimos em termos da internacionalização de políticas ambientais envolve o pressuposto de que o crescimento econômico pode ser compatível com a sustentabilidade ecológica e que "existe uma solução técnica-institucional para os problemas atuais" (HAJER 1995, p. 32). A política do ecologismo, porém, implica desvios radicais em relação às nossas práticas econômicas, políticas e sociais atualmente normativas nos Estados ocidentais e setentrionais e tem tido perspectivas extremamente pessimistas no que tange à capacidade dos Estados de gerar mudanças (SACHS et al., 1998). Eckersley (2004, p. 241) tem a convicção de que um declínio da governança baseada em territórios, que acompanha a globalização, associado a uma reforma institucional radical, possibilitará que se levem em conta as preocupações ecológicas. Ela sugere uma passagem das democracias liberais para 'democracias ecológicas', nas quais as coletividades sujeitas a risco ecológico devem estar envolvidas ou representadas nas tomadas de decisões que envolvam ou gerem risco ecológico. Porém, é muito incerto que a globalização tenha de fato reduzido o poder dos Estados, e as reformas realizadas por Estados e instituições supranacionais tendem a ser processos nos quais as questões ambientais são inseridas em uma racionalidade burocrática de gerencialismo de recursos (LUKE, 1999). A lógica do desenvolvimento capitalista, embora associada à 'sustentabilidade', é fundamental para iniciativas de políticas ambientais.

## - Dualismo

Por fim, a literatura sobre segurança ambiental tende a reproduzir um entendimento dualístico das relações entre os seres humanos e 'o meio-ambiente', no qual 'nós', humanos ou somos ameaçados, ou representamos uma ameaça à 'natureza' (BARNETT 2001, p. 67). Esse dualismo fica evidente na tipologia advogada por Detraz, na qual ou o ambiente é uma ameaça ao Estado (conflito ambiental) ou ao indivíduo (segurança ambiental), ou está ele mesmo sob ameaça (segurança ecológica). Vários autores abordaram esse dualismo. Para Latour (2004, p. 53), 'os termos "natureza" e sociedade" não designam domínios da realidade: na verdade, eles se referem a uma forma bastante específica de organização pública'. Latour (2004) argumenta que precisamos adaptar as instituições atuais para dar voz a um único coletivo de seres humanos e não humanos. Semelhantemente, Walker (2006, p. 189) argumenta que a própria política é constituída por 'uma profunda ruptura entre homem e natureza'. Em outras palavras, existe uma questão ontológica que a literatura sobre segurança ambiental trata com maior profundidade. O dualismo subestima as complexas interconexões presentes na biosfera, ao enfocar a segurança de um referente em vez de permitir uma análise

que possibilite o exame dos processos complexos e sobrepostos que constituem os problemas ambientais. O próprio termo 'meio-ambiente' é uma categoria genérica que homogeneíza a diversidade da vida não humana e abrange uma multiplicidade de espécies de plantas e animais não humanos incrivelmente variada. Esse entendimento do 'meio-ambiente' e a distinção da espécie humana deste último são produtos de históricos e sensibilidades ocidentais (SOPER, 1995), sendo que houve diversas formações históricas de relações entre a sociedade e o meio-ambiente (McNEILL, 2000). As modificações humanas do(s) nosso(s) habitat(s) são moldadas por históricos de relações sociais, práticas econômicas e formações de poder político.

Consideramos que duas ações são necessárias para produzir um entendimento das questões ambientais que não seja fundamentalmente dualista e centrado no Estado e que não contenha certo essencialismo do 'humano'. Primeiramente, precisamos de uma abordagem que compreenda a situação da espécie humana de inserção em redes e paisagens povoadas por não humanos. Em segundo lugar, precisamos de uma abordagem que possa representar diferentes tipos de relações de poder. Preconizamos um ecologismo social radical que leve em conta a nossa necessidade imperativa de cuidar da biosfera e também um entendimento das maneiras pelas quais desigualdades múltiplas e complexas moldam a segurança de diferentes populações. Argumentaremos que elementos da teoria da complexidade podem auxiliar em ambas as ações.

## Em Direção à Ecologia Complexa

Uma discussão completa dos conceitos subjacentes à noção de ecologia complexa está desenvolvida em nosso livro a ser publicado sobre o meio-ambiente e/em relações internacionais (CUDWORTH; HOBDEN, 2011). Aqui, indicamos as características principais dessa abordagem. Uma abordagem das questões ambientais nas relações internacionais inspirada pela complexidade constituiria uma forma distinta de análise em comparação com as abordagens de 'conflito ambiental' e de 'segurança ambiental'. Essa abordagem prioriza o desenvolvimento de um entendimento das relações sociais, políticas e econômicas como geradoras de impactos que vão além dos seres humanos. Embora os sistemas humanos e os não humanos tenham características diferentes, em última análise eles são coconstitutivos, se sobrepõem e se intercruzam. Em vez de ver uma separação entre o humano e o não humano, o ecologismo complexo vê o mundo humano como inserido no mundo natural, com a variedade de sistemas sociais humanos se intercruzando com a dos outros sistemas naturais. Sistemas sociais variados se sobrepõem e intercruzam, com as resultantes implicações em uma série de outros sistemas naturais (espécies, paisagens e a biosfera mais abrangente). A noção de panarquia, descrita na seção anterior, oferece um retrato efetivo dos conjuntos de sistemas inter-relacionados.

Há algumas tentativas de utilizar a complexidade em 'abordagens da segurança ecológica'. Harrison, por exemplo, identifica 'quatro principais conceitos de complexidade adaptados a sistemas ecológicos': agência adaptativa, emergência auto-organizada, autoridade e abertura' (2006, p. 55). Há duas dificuldades importantes na aplicação, por Harrison, dos conceitos de complexidade: o dualismo e a omissão das relações de poder. Harrison discute o conceito de agência totalmente em relação às estratégias de adaptação e subjetividade dos seres humanos, no contexto da mudança ambiental. As agências de outras espécies, que supostamente estão coevoluindo com esses agentes humanos, estão ausentes. Em segundo lugar, em suas discussões sobre auto-organização e emergência, ele enfatiza os processos e interconexões que ocorrem de baixo para cima, por exemplo, na elaboração de políticas ambientais. Nos sistemas interconectados e não lineares de Harrison, sistemas sociais e naturais são analiticamente distintos e a política é perdida – aqui, não há um entendimento do poder no mundo social nem de seu impacto em sistemas não humanos.

Embora a 'segurança ecológica' situe firmemente a análise de relações políticas, sociais e econômicas dentro do sistema ambiental mundial e dê atenção a diferenças regionais, ela não leva em conta toda a

gama de desigualdades sociais complexas que moldam as relações humanas com os ambientes e dentro dos mesmos. A contribuição de uma abordagem de ecologia complexa é a possibilidade de analisar a interseccionalidade e múltiplas relações de poder. Como discutido acima, uma série de diferentes conjuntos de relações de poder tem sido analisada por ecologistas políticos. Eles representam a operação de diferentes conjuntos de sistemas, como os patriarcais, capitalistas, etnocentristas, e assim por diante, que podem ter impacto uns sobre os outros e têm implicações no meio-ambiente. Nós argumentaríamos que, embora possam ser considerados sistemas distintos, o caminho do desenvolvimento de cada um tem implicações nos outros sistemas. Isso permite o desenvolvimento de múltiplos níveis de análise, levando o foco para longe do Estado e em direção a níveis supraestatais (incluindo a biosfera) e a níveis subestatais. As questões ambientais podem, assim, ser analisadas por meio da operação em uma variedade de níveis.

O ecologismo complexo proporciona um meio de superar os pontos fracos da gama de abordagens de securitização ambiental discutida na primeira seção deste artigo. Ao se distanciar de uma estrutura focada no Estado e levar em conta uma panarquia de sistemas interconectados, os problemas ambientais podem ser tratados nos níveis mundial, regional e local. A própria biosfera é um sistema coconstitutivo com outros sistemas humanos e não humanos. A visualização dos sistemas humanos como inseridos em uma gama mais ampla de sistemas propicia a superação da dualidade inerente à maioria das abordagens do entendimento de questões ambientais dentro das relações internacionais. O ambiente não está "lá fora"; em vez disso, ele é constitutivo de sistemas humanos e reativo aos mesmos. Os sistemas humanos estão inseridos em uma série de sistemas não humanos, com a consequência de que desenvolvimentos em um sistema podem ter implicações em outras partes da panarquia. Assim, para dar um único exemplo, níveis maiores de dióxido de carbono resultantes de uma maior industrialização podem ser associados à migração de espécies em sistemas ecológicos locais. Do mesmo modo, aumentos da temperatura global podem aumentar o uso de energia em, por exemplo, sistemas de refrigeração, afetando sistemas econômicos (preços do petróleo), políticos (relações entre Estados) e étnicos (relações com populações islâmicas europeias).

A interconexão de sistemas complexos também permite que a análise passe de um foco na segurança para um foco na insegurança. O ecologismo complexo entende as interações e mudanças em sistemas humanos / naturais complexos como geradoras de riscos, perigos e incertezas, com os quais a política internacional deve lidar. Uma característica importante das questões ambientais globais da atualidade é que muitas das pessoas que estão em situação de maior risco não são os autores das causas desse risco. As situações de risco ambiental enfrentadas por indivíduos, comunidades e sociedades são frequentemente consequências de complexas inter-relações de poder. As sociedades mais desenvolvidas têm sido eficazes em exportar sua degradação ambiental, obtendo os benefícios da produção industrial sem os custos inerentes.

Por fim, quando se enfoca a intersecção das relações de poder existentes em diferentes sistemas e entre os mesmos e a criação de risco que está associada às relações entre os sistemas, as possibilidades de uma mitigação do risco em toda a panarquia passa a ser a questão principal. A passagem da 'segurança' para o 'alívio de risco' implica que o foco da atenção esteja na reestruturação de atividades criadoras de risco, e não em tentativas de garantir proteção para grupos específicos. O rompimento dessa conexão como questão focada no Estado e, por outro lado, a concentração em uma análise focada em sistemas entrecruzados removem o foco em grupos sociais específicos e reorienta a análise em direção tanto a uma preocupação com a biosfera mais ampla, como à justiça social. Como muitas outras pessoas apontaram, o trabalho sobre mudança ambiental na teoria das relações internacionais tem tendido a modificar as abordagens existentes, ao incluir o meio-ambiente em estruturas pré-existentes, como a securitização. Perspectivas como a de 'segurança ecológica', que buscam um questionamento e uma transformação radicais dessa estrutura, não deixam de ser moldadas por ela. Precisamos ir além da securitização, mas, em termos de políticas, parece que a noção de segurança tem sido atraente e enquadra políticas ambientais lado a lado com iniciativas de 'mitigação' e 'adaptação' a 'problemas' ambientais.

## Segurança Ambiental e a UE

Esta seção trata de parte da literatura sobre políticas ambientais produzida pela UE. Aqui, demonstraremos o caráter dualista e centrado no Estado da análise relacionada à segurança ambiental e argumentaremos em prol de abordagens que sejam cientes da inserção dos sistemas humanos em uma rede mais ampla de sistemas não humanos. Argumentaremos que as políticas para mitigar problemas ambientais pressupõem que tanto os membros e regiões da Europa como as populações dos mesmos estão situados igualmente. Embora existam a retórica da ameaça ambiental e as iniciativas de securitização, a estrutura estratégica da política da UE enfatiza a adaptação a mudanças das circunstâncias. Esses discursos entrelaçados não enxergam questões relativas à desigualdade social e são inadequados para fazer frente aos desafios da mudança ambiental mundial que discutimos até agora.

A UE começou – apenas muito recentemente – a priorizar as políticas ambientais. Em 2005, por exemplo, a mudança climática entrou no cerne da política da UE, sendo debatida regularmente em reuniões do Conselho Europeu (JORDAN, HUITEMA;VAN ASSELT 2010, p. 3). No entanto, a despeito desta muito recente 'virada verde', a UE, pelo menos em suas declarações de políticas, busca liderar o mundo na reação a problemas ambientais, como a mudança climática. Entre 1990 e 2000, observou-se uma mudança dramática, sendo que a Comissão Europeia afirmou, em 2000, que lidar com a mudança climática era o desafio central e primordial, em termos de políticas, que a UE enfrentava (OBERTHÜR; KELLY, p.2008). Algumas pessoas têm apresentado sérias afirmações no sentido da liderança europeia das políticas ambientais, alegando, por exemplo, que a intervenção da UE de fato 'salvou' o Protocolo de Kyoto, após a retirada do apoio do governo dos Estados Unidos sob George W. Bush, em 2001 (BRETHERTON; VOGLER, 2006, p. 110). A UE tem sido vista como assumindo um papel importante na arena internacional de políticas ambientais, em termos de pressionar por metas temporais definidas, implementar o que é visto como instrumentos de políticas 'novos', como negociação de emissões de carbono, e promover diretrizes como o princípio da precaução (JORDAN, HUITEMA, VAN ASSELT, 2010, p. 7).

Mesmo assim, apesar dessas iniciativas e asserções, em termos concretos, como os níveis de emissões de dióxido de carbono, a UE parece estar indo totalmente na direção errada (HELM 2008, p. 214). A UE é uma emissora de dióxido de carbono razoavelmente grande, por exemplo (contribuindo com 10,5% das emissões mundiais em 2006, EEA, 2008). Há algo como um hiato, portanto, entre o compromisso aparente e o que é executado de fato. Além disso, para os Estados membros, a UE se tornou um foco principal de políticas ambientais, com a maior parte das políticas sendo feitas por ela ou em associação com ela. Assim, a partir de 2000, podemos falar em uma 'europeização' bem-sucedida das políticas ambientais (EEA, 2008, p. 7).

A política ambiental mais recente da UE está definida no programa de ação Ambiente 2010: O Nosso Futuro, A Nossa Escolha. Esse documento se concentra em quatro áreas prioritárias: mudança climática; natureza e biodiversidade; meio-ambiente e saúde; e recursos naturais e resíduos. Trata-se do último desenvolvimento dentro da estrutura do 6º Programa de Ação Ambiental, que foi adotado em julho de 2002 e prossegue até 2012. O Programa promoveu a integração de requisitos de proteção ambiental e desenvolvimentos sustentáveis em outras áreas da definição de políticas (como competitividade, emprego, saúde e qualidade de vida). A UE fez da mudança climática a sua preocupação mais urgente; todavia, se considerarmos esse documento estrutural juntamente com as preocupações e estratégias articuladas no informe técnico de 2009 intitulado Adaptação à mudança climática: Em direção a uma estrutura europeia de ação, descobriremos que a política está estruturada por meio de conceitos de securitização ambiental, mas propõe reações que são menos radicais, numa leitura mais atenta, do que pode parecer de início.

O informe de 2009 define uma estrutura para reduzir a vulnerabilidade da UE ao im-

pacto da mudança climática no contexto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e estabelece os parâmetros das políticas da UE depois de 2012. Duas principais políticas de reação à mudança climática são enfatizadas:

Primeiramente, e acima de tudo, devemos reduzir nossas emissões de gases do efeito estufa (i.e., tomar medidas de mitigação) e, em segundo lugar, devemos tomar medidas de adaptação para lidar com os impactos inevitáveis. A legislação da UE sobre mudança climática, acordada recentemente, implementa as medidas concretas para atingir o compromisso da UE de reduzir, até 2020, as emissões para 20% abaixo dos níveis de 1990. Contudo, mesmo que o mundo tenha êxito em limitar e depois reduzir as emissões de gases do efeito estufa, levará tempo para que nosso planeta se recupere dos gases do efeito estufa já presentes na atmosfera. Assim, enfrentaremos o impacto da mudança climática no mínimo pelos próximos 50 anos. Precisamos, portanto, tomar medidas para nos adaptar. (2009, p. 3)

As referências à UNFCCC reconhecem as causas humanas do dano ambiental – em particular, do aquecimento global. Nossa necessidade de nos adaptar e de mitigar está claramente definida no contexto dos riscos e ameaças ambientais – do que é amplamente considerado uma noção radical de segurança ambiental. Todavia, a Comissão Europeia também considera que os riscos ambientais põem em risco a segurança dos Estados membros europeus e a própria União de maneiras mais tradicionais:

A não adaptação pode ter implicações em termos de segurança. A UE está, portanto, reforçando seus sistemas de advertência antecipada e de análise e integrando a mudança climática a suas ferramentas existentes, como mecanismos de prevenção de conflitos e reforma do setor de segurança. Os efeitos da mudança climática sobre os fluxos migratórios também devem ser levados em conta na reflexão mais ampla, pela UE, sobre políticas de migração, desenvolvimento e segurança. (2009, p. 15)

O quadro da política ambiental é, assim, uma noção bastante convencional de securitização em relação a ameaças externas, tanto humanas como 'naturais'. A Europa permanece como uma entidade que pode ser protegida nesse regime discursivo, e cujo tecido social está em risco.

As próprias noções de 'mitigação' e 'adaptação' são tiradas do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (2007). 'Mitigação' é 'intervenção antropogênica', como no exemplo acima de redução de tensões no sistema climático pela diminuição das emissões. 'Adaptação' é um tanto mais vago e seu significado tomado como um 'ajuste em sistemas naturais ou humanos' em reação a efeitos reais ou previstos do aquecimento global (HULME; NEUFELD 2010, p. 6). Talvez possamos, então, esperar, dado esse grau de retória política e o florescimento de documentação sobre políticas, que podem ser necessárias iniciativas assertivas e concretas de políticas em reação a algo que é claramente percebido como uma ameaça.

Entretanto, em sua encarnação nas políticas da UE, a adaptação parece significar que é necessária uma mudança mínima. Por exemplo, embora uma mudança nos padrões de investimento em direção à concretização de uma economia de baixo carbono seja vista como necessária, conceitua-se isso nos termos muito conservadores de: "promover a eficiência energética e a aceitação de produtos ecológicos" (2009, p. 6). Nessa literatura, os cidadãos aparecem como consumidores de 'bens ambientais', como ar, água e alimentos "isentos de poluição e contaminantes" e também, potencialmente, de produtos 'mais ecológicos':

As pessoas exigem que o ar que respiram, a água que bebem e os alimentos que comem estejam isentos de poluição e contaminantes; elas querem viver sem ser perturbadas por barulho; e querem desfrutar da beleza do campo, de litorais preservados e de áreas montanhosas. Elas também querem um mundo que não esteja ameaçado pela mudança climática.

Um meio-ambiente saudável é essencial para a prosperidade e a qualidade de vida no longo prazo, e os cidadãos europeus exigem um alto grau de proteção ambiental. O desenvolvimento econômico futuro e o aumento da prosperidade pressionarão a capacidade do planeta de atender às demandas de recursos e de absorver a poluição. Ao mesmo tempo, altos padrões ambientais são um motor para a ino-

vação e oportunidades de negócios. Em termos gerais, a sociedade deve trabalhar para dissociar os impactos e a degradação ambientais do crescimento econômico. Os negócios devem operar de maneira mais ecoeficiente, ou seja, produzindo quantidade igual ou superior de produtos com menos insumos e menos resíduos, e os padrões de consumo precisam ser mais sustentáveis. (Environment, 2010)

Reforçando essa noção de consumidor ambiental está a noção de um meio-ambiente puro e isento de ameaças, e a linguagem na qual essas noções estão enquadradas é uma linguagem de 'risco' e, em particular, de bens ambientais públicos 'ameaçados'. Por outro lado, apesar de reconhecimentos periódicos de que os problemas ambientais, como as várias formas de poluição e, em particular, o aquecimento global, são causados por padrões do comportamento humano, a descrição do problema e a solução proposta articulam uma concepção dualista de meio-ambiente e 'sociedade'.

Certamente, o não humano não pode assumir o centro do palco porque: "Deve-se dar prioridade a medidas de adaptação que gerem benefícios sociais e/ou econômicos líquidos" (2009, p. 8). Isso inclui efetivamente metas ambientais em outras prioridades de políticas. Embora tenhamos sugerido anteriormente neste artigo que questões de (in)justiça social estão intimamente ligadas à natureza dos problemas ambientais, medidas de adaptação não fazem frente a questões urgentes de desigualdade social em relação a comportamento, práticas e instituições sustentáveis. Em vez disso, 'adaptação' significa, em grande parte, manter as coisas como estão. Em especial, enfatiza-se que:

A adaptação deve entrar no cerne de todas as políticas externas da UE. Na política comercial, a adaptação deve ser incorporada particularmente por meio da liberalização do comércio de bens e serviços ambientais e na elaboração de Acordos de Livre Comércio. Existe um enorme potencial para o comércio ecológico, que pode contribuir para aumentar o crescimento e criar empregos. (2009, p. 15)

A trajetória fundamental, então, é 'tornar ecológicos' os negócios e o comportamento do consumidor:

Trabalhar junto ao mercado através dos interesses de empresas e consumidores contribuirá para uma produção e padrões de consumo mais sustentáveis. Os negócios não devem simplesmente ser penalizados por insucesso, mas devem ser introduzidos esquemas para premiar o bom desempenho. Os consumidores precisam de informações úteis que lhes permitam escolher produtos bons para o meio-ambiente, conduzindo, assim, o mercado. (Environment, 2010)

A noção de que a mudança ambiental trará consigo maiores desigualdades é admitida de maneira apenas muito geral:

A adaptação exigirá solidariedade entre os Estados Membros da UE para assegurar que regiões desfavorecidas e regiões mais afetadas pela mudança climática sejam capazes de tomar as medidas necessárias para se adaptar. (2009, p. 6)

É notável que, no entanto, as diferenças de riqueza, de recursos e outros indicadores de desigualdade social estejam totalmente fora do planejamento da Comissão. Não há discussão de metas diferenciadas para a implementação de políticas de mitigação, e pouco ou nada é dito sobre a necessidade de um entendimento e um planejamento diferenciados com relação à adaptação. Em vez disso, todos os Estados são responsáveis por cumprir as políticas de mitigação que a UE já tentou implementar, e os que não cumprem como poderiam são punidos sem que se leve em conta como os membros da UE estão situados dos pontos de vista econômico, social e político:

...muitos de nossos resíduos ainda vão para instalações mais antigas e não muito bem geridas, em parte devido à não implementação, da forma devida, da legislação da Comunidade sobre resíduos pelos Estados Membros. Os impactos da gestão e do transporte de resíduos continuam, portanto, problemáticos em muitas áreas da Comunidade (Environment, 2010)

Ademais, o enquadramento estatista das trajetórias das políticas é explícita e intransigentemente liberal, sendo que certa aliança entre o protesto social ambiental e a liberalização serve para moldar a futura composição da União:

O protesto ambiental era uma característica da resistência aos velhos regimes nos Países Candida-

tos do Centro e do Leste da Europa. Essa consciência precisa ser desenvolvida, mostrando-se que o meio-ambiente e o desenvolvimento econômico não são mutuamente excludentes. O que se deve fazer é passar a mensagem de que os Países Candidatos têm a oportunidade de construir uma sociedade moderna e próspera que mantenha intactos o interior e as paisagens. (Environment, 2010)

A política ambiental da UE exemplifica todas as três articulações da noção de 'segurança ambiental' com as quais iniciamos o presente artigo. Primeiramente, no nível da retórica em si, há alguns elementos da abordagem de 'segurança ecológica' delineada por Dalby. Na linguagem de ameaça e risco também há certo reconhecimento de que somos nós, humanos, enquanto espécie, que somos inseguros e tornamos inseguras outras espécies e mesmo a vida planetária por meio de nossas práticas econômicas e sociais. Na análise das ameaças às sociedades e espaços 'naturais' europeus, há elementos de uma abordagem de securitização mais tradicional, que emprega a linguagem do 'conflito ambiental'. Por fim, a noção mais comum de 'segurança ambiental' é invocada em uma análise de políticas que vê as comunidades humanas como ameaçadas pela mudança ambiental e o esgotamento dos recursos e oferece soluções estatistas e supraestatistas para os problemas gerados por esses desenvolvimentos.

## Conclusão

Como vimos nas críticas da segurança ambiental, garantir a segurança para populações específicas é complicado, já que os problemas ambientais existem em um âmbito internacional ou, pelo menos, cruzam limites nacionais e regionais (Wynne 1993). Também exacerbam as disparidades existentes entre comunidades, regiões e Estados ricos e pobres e são resistentes a soluções tecnológicas (LUKE, 1999). Contudo, o mais significativo, como vimos, é que eles constituem um desafio importante às normas sociais vigentes, sendo que isso vale para o Ocidente e, cada vez mais, para todas as outras regiões do globo. A trajetória fundamental da política ambiental na UE está resumida nesta afirmação:

A mudança climática é um desafio importante para a sociedade moderna. Ela deve ser tratada em nível internacional, com ações conjuntas e planejamento de longo prazo. Se a mudança climática for enfrentada da maneira correta, nosso empenho para limitá-la provavelmente gerará benefícios e oportunidades significativos para as empresas, bem como benefícios colaterais em termos de reduzir a poluição do ar. A indústria será ajudada a inovar, desenvolver novos produtos e serviços e ganhar novos mercados em escala mundial. Mas o que é mais importante é que o sucesso ajudará a garantir que as gerações futuras herdem um meio-ambiente viável e uma sociedade sustentável. (*Environment, 2010*)

Aqui, um 'meio-ambiente viável' e uma 'sociedade sustentável' são de suma importância – são subprodutos da ecologização do consumo e da produção capitalista. Em nossa opinião há, portanto, uma disjunção radical no cerne da política ambiental na União Europeia. Por um lado, existe a aceitação de ameaças consideráveis à nossa própria espécie e a outras espécies e uma retórica de preocupação significativa e evidência de ação que pressiona por mudanças. Por outro, a política ambiental da União Europeia é a de literalmente, em grande parte, 'manter as coisas como estão'.

Sugerimos que precisamos de uma nova estrutura política. O ecologismo complexo oferece uma política e uma análise que levam em conta a nossa necessidade imperativa de cuidar da biosfera e também um entendimento das maneiras pelas quais desigualdades múltiplas e complexas moldam a segurança de diferentes populações. A abordagem de segurança ambiental é importante por ter priorizado a questão do ambiente global, mas o fato de ela priorizar o Estado e ver o meio-ambiente como algo 'lá fora', de onde se pode ter segurança, levou a limitações, como a maneira de ver as relações entre seres humanos e não humanos e de teorizar a política ambiental internacional. O ecologismo complexo ressalta a inserção de sistemas humanos nos ambientes. Ele implica que o alívio de crises ambientais envolve não o oferecimento de segurança, mas sim uma reorientação da atividade humana que reduzirá os riscos para todos os sistemas dentro da biosfera. Não precisamos manter as coisas como estão. Em vez disso, são o capitalismo de consumo carbonífero e as injustiças e desigualdades sociais que vão ficar, proveitosamente, menos seguros na concretização de uma sociedade sustentável na Europa e no resto do mundo.

## Bibliografia

Barnett, J., 2001. *The meaning of environmental security: ecological politics and politics and policy in the new security era*. Londres: Zed.

Bretherton, C. and Vogler, J. (2006) *The EU as a Global Actor*. Second edition. Londres: Routledge.

Brock, L., 1997. The environment and security: conceptual and theoretical issues. *In*: N.P. Gleditsch, ed. *Conflict and the environment*. Dordrecht: Kluwer Academic Press, 17-34.

CNA, (2009) *National Security and the Threat of Climate Change.* Available at http://securityandclimate.cna.org/report/.

Clack, B. and York, R., 2005. Carbon Metabolism: Global Capitalism, Climate Change, and the Biospheric Rift. *Theory and Society*, 34(4), 391-428.

Cudworth, E. and Hobden, S. (a ser publicado em 2011) *Posthuman International Relations: The Politics of Complex Ecologism.* Londres: Zed.

Dalby, S., 2002a. Security and ecology in the age of globalization. *Environmental Change and Security Report,* 8, 95-108.

Dalby, S., 2002b. *Environmental security*. University of Minnesota Press.

Dalby, S., 2002c. Environmental security: ecology or international relations. Artigo apresentado na convenção anual da International Studies Association, março de 2002, New Orleans, EUA.

Dalby, S. (2009) *Security and environmental change*. Cambridge: Polity.

Deudney, D., 1990. The case against linking environmental degradation and national security. *Millenium,* 19 (3), 461-476.

Detraz, N., 2009. Environmental security and gender: Necessary shifts in an evolving debate. *Security Studies*, 18(2), 345-369.

Devereux, S. and Edwards, J., 2004. Climate change and food security. *IDS Bulletin*, 35, 22-30.

Dyer, H., 2001. Theoretical aspects of environmental security. *In*: E. Petzold-Bradley, A. Carius and A. Vincze eds. *Responding to environmental conflicts: implications for theory and practice*. Dordrecht: Kulwer Academic, 67-82.

Eckersley, R., 2004. *The green state: re-thinking democracy and sovereignty*. Cambridge, MA: MIT Press.

Eckersley, R., 2009. Environmental security, climate change, and globalizing terrorism. *In*: D. Grenfell and P. James eds. *Rethinking insecurity, war and Violence: Beyond Savage Globalization?* Londres: Routledge, 85-97.

Comunicação da Comissão Europeia (2001), da Comissão para o Conselho, o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões no sexto programa de ações ambientais da Comunidade Europeia.

*'Environment 2010: Our future, Our choice' - The Sixth Environment Action Programme*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

European Commission (2009) INFORME TÉCNICO *Adapting to climate change: Towards a European framework for action*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

European Environment Agency (EEA) (2008) *Energy and Environment Report 2008*. European Environment Agency.
Goldblatt, D., 1996. *Social Theory and the Environment.* Cambridge: Polity.

Hajer, M., 1995. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon.

Harrison, N. E., 2006. From economics to ecology: toward a new theory for international environmental politics. *In:* E. Laferriere and P. J. Stoett eds. *International ecopolitical theory: critical approaches*. Vancouver: University of British Columbia Press, 52-69.

Hulme, M. and Neufelt, H. (2009) *Making Climate Change Work for Us: European Perspectives on Adaptation and Mitigation Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007 (Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report authors M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (eds) Cambridge: Cambridge University Press.

Jhaveri, N.J. 2004. Petroimperialism: US oil interests and the Iraq War. *Antipode,* 36, 2-11.
Jordan, A., Huitema, D. and van Asselt, D. (2010) 'Climate change policy in the EU: an introduction' in A. Jordan, D. Huitema, D. Van Asselt, Tim Rayner and Frans Berkhout eds. *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaldor, M. *et al.*, eds., 2007. *Oil wars*. Londres: Pluto.

Klare, M.T., 2001. *Resource wars: the new landscape of global conflict*. Nova York: Metropolitan Books.

Latouche, S., 1993. *In the wake of the affluent society: an exploration of post-development*. Londres: Zed Books.

Latour, B., 2004. *The politics of nature*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Leakey, R. and Lewin, R., 1996. *The sixth extinction: Biodiversity and its survival*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.

Levy, M., 1995. Is the environment a national security issue? *International Security,* 20 (2), 35-62.

Luke, T.W., 1999. *Capitalism, democracy and ecology*: *departing from Marx.* Champaign: University of Illinois Press.

Oberthür, S. and Kelly, C. (2008) 'EU leadership in international climate policy: achievements and challenges' *The International Spectator*, 43, 3: 35-50.

UNEP, 2007. *Sudan: post-conflict environmental assessment*. Nairóbi, Quênia: United Nations Environmental Programme.

UNEP, 2007. *Sudan: post-conflict environmental assessment*. Nairóbi, Quênia: United Nations Environmental Programme.

Salleh, A., 2009. Ecological debt: embodied debt. *In*: A. Salleh, ed. *Eco-sufficiency and global justice: women write political ecology*. Londres: Pluto Press.

Soper, K., 1995. *What is nature?* Oxford: Blackwell.

Spitzner, M., 2009. How global warming is gendered. *In*: A. Salleh, ed. *Eco-sufficiency and global justice: women write political ecology*. Londres: Pluto Press: 218-224.

Walker, R., 2006. On the Protection of Nature and the Nature of Protection. *In*: J. Huysmans et al, eds. *The Politics of Protection: Sites of Insecurity and Political Agency*. Londres: Routledge, 189-202.

Yearley, S., 1996. *Sociology, environmentalism, globalization*. Londres: Sage.