

# SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O RISCO DO EXAGERO

---

JEROEN WARNER<sup>1</sup>  
INGRID BOAS<sup>2</sup>

“Estou aqui, hoje, para dizer que as mudanças climáticas constituem uma séria ameaça à segurança global; e um risco imediato à nossa segurança nacional, que não comete erros e vai impactar como nossos militares defendem nosso país. E, por isso, precisamos agir e precisamos agir agora”

[Presidente dos Estados Unidos da América,  
Barack Obama] (NBC NEWS, 2015)

Nos anos 2007-8, quatro crises globais estavam, supostamente, em andamento: a financeira, a energética, a alimentar e a climática. Isso se deu a partir de uma perspectiva decididamente ocidental; enquanto em vários países ocorriam protestos contra a falta de comida e escassez aguda de alimentos, grande parte da população do mundo tinha outras preocupações cotidianas, ou, no caso do Brasil, havia uma melhora das condições de vida. No círculo político, no entanto, declarar uma crise de proporção global legítima intervenções extraordinárias, como injeções financeiras sem precedentes e o salvamento de grandes bancos – o que seria dificilmente aceito em outras circunstâncias. A presente contribuição tem como foco a “promoção” de uma dessas quatro crises, a “crise climática”, para seus principais públicos, tanto no âmbito internacional como doméstico. Olhamos para os mecanismos de enquadramento dessa crise, seu público e sua repercussão, bem como seu desenvolvimento ao longo do tempo, em dois casos: o do Reino Unido, tratando com o Conselho de Segurança da ONU, e o da Comissão Consultiva Estadual do Delta (“Comissão Delta”), buscando apoio nos Países Baixos para medidas drásticas para lidar com o aumento do nível do mar.

Para isso, aplicamos o quadro conceitual dos estudos críticos de segurança, securitização, com contribuições dos estudos de crises e desastres. Enquanto podemos dizer que todas as questões políticas podem ser enquadradas, o que implica incluir e colocar em primeiro plano alguns aspectos e excluindo ou colocando outros em segundo plano, a teoria da securitização estipula que o enquadramento de uma questão como existencial,

---

1. PhD (autor correspondente), Professor Associado de Estudos sobre Desastres, Grupo de Ciências Sociais, Universidade de Wageningen. E-mail: jeroen.warner@wur.nl. Endereço: Hollandseweg 1, 6706 KN, Wageningen, Netherlands.

2. PhD, Professora Associada de Estudos de Políticas Ambientais, Grupo de Ciências Sociais, Universidade de Wageningen. E-mail: ingrid.boas@wur.nl.

crise ou desastre tem um grande impacto em como ela será tratada. A crise ou desastre pode ser tida como um evento “concentrado” que abre uma janela política que pode ser usada para inserir uma agenda dificilmente promovida em outra circunstância (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDOM, 1984; BIRKLAND, 2009; LOWRY, 2006; BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998, 1998). Pode haver um interesse (coletivo ou particular) em pressionar a abertura dessa janela ou em abri-la ainda mais quando entreaberta. Nesse estudo, “desastre”, “crise” e “emergência” serão colocados dentro do mesmo campo lexical. As características que definem uma crise são: “uma séria ameaça às estruturas básicas ou a valores fundamentais de um sistema social, onde o tempo limitado para as tomadas de decisão e o alto grau de incerteza requerem decisões críticas. Isso envolve um senso de perigo, urgência e ‘surpresa’” (ROSENTHAL, 1984).

Como Balzacq (2010) sugere, a insegurança não é completamente imaginária, mas um quase vórtice de furação no horizonte; o “perigo claro e presente” não está inequivocamente ali. Muitos perigos são imaginários ou potenciais e nos preocupamos com eles antes de os mesmos de fato acontecerem, procurando uma saída antecipadamente. Esse artigo introduz, primeiramente, de forma breve, a preocupação com a segurança ambiental e a “descoberta” multidisciplinar da construção da ameaça discursiva como uma alavanca para legitimar a excepcionalidade. Dois casos no âmbito das mudanças climáticas são apresentados para ilustrar a utilidade dessa abordagem analítica. Uma discussão e uma conclusão finalizam a contribuição.

## Securitização

Com a queda do muro de Berlim, a agenda da segurança mudou radicalmente. A Guerra Fria terminou e novas ameaças à segurança foram identificadas e antecipadas, incluindo guerras civis, terrorismo e conflitos ambientais violentos. Prevenir conflitos de violência “verde” (ambiental), especialmente as “guerras de água” (Starr/Stoll, Bulloch/Darwish, de Villiers), tornou-se uma prioridade para a segurança policial, levando à criação de uma divisão de departamento nos EUA e à implantação de conselhos militares em potenciais “hotspots” de conflitos ambientais, como a Bacia do Nilo. Ao mesmo tempo, estudos europeus deram uma guinada construtivista, indicando que as ameaças não são objetivas ou fenômenos mensuráveis, mas construções da mente dos tomadores de decisão e do público. Estudos de diferentes domínios descobriram um território semelhante. Ophir, um filósofo, eleva a “catastrofização” a uma “desordem de ansiedade”; conhecida em psicologia do nível individual ao nível de sociedade. Um catastrofista entende que “a catástrofe é iminente”, normalmente sem uma evidência empírica concreta. Para invocar a excepcionalidade, segundo ele, os atores da esfera humanitária estão propensos à “catastrofização”. Tais agentes procuram, então, mitigar a catástrofe por meio da Redução do Risco de Desastres. No entanto eles não podem, ou não poderão eliminar a catástrofe; ao invés disso, eles a mantêm “em suspense” (OPHIR, 2010).

Na ciência política, nota-se que o enquadramento de uma questão como existencial, como uma *crise* ou *desastre* tem grande impacto em como ela é tratada. Rochefort e Cobb (1994) notaram que definir problemas políticos não só envolve a identificação dos mesmos,

mas também a sua tipificação. Rotulá-los como crises e emergências, usando a retórica da calamidade, leva-os ao fora do comum e sinaliza a necessidade de uma ação rápida. Boin et al. (2009) identificam o mesmo fenômeno como um dos três “quadros de crises” que podem estar em disputa quando alguma coisa acontece ou se teme que aconteça, apresentar a crise como apocalíptica; e, em contraste, desaprovando-a ou a vendo como uma oportunidade para mudar radicalmente de curso. A crise ou desastre pode ser um “evento pontual”, abrindo uma janela política que pode ser usada para inserir uma dada agenda (LOWRY, 2006). Pode haver um interesse (coletivo ou particular) em pressionar a abertura dessa janela ou em abri-la ainda mais quando entreaberta.

Para nossa reflexão, vamos nos basear predominantemente em Buzan, Waever e de Wilde (1998), que cunharam o termo “securitização” em sua publicação “Segurança: Um Novo Modelo para Análise” para teorizar esse fenômeno. Tal publicação lançou as bases para a teoria da securitização, à qual agora nos referimos como a Escola de Copenhague. Essa Escola define securitização como um ato de discurso: um problema é apresentado como uma ameaça existencial, permitindo a aprovação de medidas excepcionais para lidar com a ameaça identificada, tornando-a, assim, uma ameaça existencial (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998). A Securitização implica apresentar e lidar com um dado problema como sendo uma questão de segurança máxima, legitimando a quebra de “regras que seriam de outra forma atadas obrigatórias” (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998, p. 5). Apresentada desde uma posição de autoridade e no contexto adequado, a rotulagem de crise pode permitir medidas extraordinárias e a marginalização de regras, procedimentos e “*accountability*” que de outra forma não seriam permitidos. O “movimento da securitização” busca promover dados problemas a um espaço solene, para além da política cotidiana de análise de controle e de custo-benefício.

Para que isso seja aceitável, o discurso de segurança precisa ser expresso desde uma posição de autoridade (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998). Um evento de grande magnitude só é realmente um desastre quando alguém que está autorizado a dizer que é, o faz (GREEN, 2003). Assim, um evento sério que, no entanto, permaneceu não-pronunciado nunca chegará ao banco de dados de emergência oficial (o “EM-DAT”), compilado pelo Centro de Pesquisa em Epidemiologia de Desastres (do inglês, Centre of Research on the Epidemiology of Disaster, CRED). O poder de declarar ou ignorar uma emergência, por sua vez, vai além dos funcionários públicos. A imprensa popular tem-se revelado uma “autoridade” altamente influente na declaração de desastres e crises, forçando políticos a agir. As ONGs também podem declarar uma crise em nome da humanidade, assumindo o papel de uma autoridade moral.

De fato, chamar oficialmente uma crise, um desastre, ou um problema de segurança existencial não é suficiente – a crise precisa ser declarada, isto é, de modo que seja acompanhada. O movimento de securitização precisa repercutir junto ao público-alvo e acompanhá-lo. Isso funciona melhor se a ameaça já tiver sido enfrentada no passado, de modo que a sua invocação traga uma reação, como mencionar “diques” para lembrar as históricas inundações destrutivas na Holanda (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998).

O seu sucesso é, portanto, “condicionado a um ambiente perceptivo”, e não é uma simples consequência de se dizer que se trata de uma questão de segurança (BALZACQ,

2005; 2011). O contexto importa quando moldamos um discurso de segurança, influenciando o seu sucesso (BALZACQ, 2005, 2011; BOAS, 2015). Uma “crise” é, portanto, uma construção discursiva de uma situação ou um evento com graves implicações sociais e políticas. Como consequência, nem todos os grandes eventos são rotulados como catástrofe, enquanto nem todas as catástrofes já declaradas publicamente são grandes eventos. Para um construtivista, se algo é ou não uma crise é uma decisão social. Nesse caso, não há necessidade de haver um julgamento sobre se há “objetivamente” uma crise, ou se aquele pequeno morro foi feito para parecer como uma montanha. Muitos “perigos” e “crises” são ambíguos. O enquadramento da crise (ou seja, do que trata a crise) define o que vai contar como uma resposta adequada (DEWULF, 2016).

Apresentar ameaças como catástrofes pode ser (visto como) instrumentalizado para fins escusos, políticos (ou morais). Até um certo ponto, as crises podem ser construídas, fabricadas, por meio da representação do evento como catastrófico, não-catastrófico, ou como um plano de fundo. Como resultado, a autoridade do narrador do quadro também pode ser posta em dúvida por ter outros interesses políticos. Há, portanto, um capital político na representação de uma crise e em sua solução, como uma preocupação nacional ou até mesmo global, ao invés de particularista.

O discurso estratégico e instrumentalizado foi analisado no âmbito dos estudos organizacionais e administrativos (FINCHAM, 2002; LINDSETH, 2005; VAARA et al., 2004; WARNER; VAN BUUREN, 2011; WATSON, 1995). A literatura examina a formulação e os conflitos políticos em um nível mais micro e fornece uma visão particular sobre o papel dos tomadores de decisão, políticos, diplomatas e gestores, no uso estratégico de narrativas ou enquadramento para apoiar certas estratégias políticas ou de gestão. Atores sociais se envolvem em rotulagens estratégicas na construção de narrativas para vender, legitimar, ou para dar sentido a uma determinada estratégia de política ou de gestão (FINCHAM, 2002; LINDSETH, 2005; VAARA et al., 2004; WARNER; VAN BUUREN, 2011; WATSON, 1995). Em um estudo sobre a implementação de um programa holandês para a construção de uma derivação do rio IJssel para melhorar a segurança hídrica, por exemplo, Warner e Van Buuren (2011) demonstram como as partes envolvidas mobilizaram estrategicamente certas narrativas para garantir que a concepção do caminho apoiasse seus objetivos. A análise mostra como os atores desenvolvem estratégias discursivas para alcançar ou legitimar determinados objetivos e valores. Lindseth (2005) aconselha, explicitamente, os tomadores de decisão a fazer um uso estratégico da forma de apresentar narrativas na política de planejamento: os discursos oferecem aos tomadores de decisão a possibilidade de poder apresentar uma dada política de forma que pode ajudar a induzir mudanças políticas ou torná-las bem sucedidas. Os atores, no entanto, devem tomar cuidado para não exagerar no tom catastrofista (BOAS, 2015) em seu discurso, de modo a impedir que ocorra um efeito bumerangue (WARNER; VAN BUUREN, 2011). Essa literatura, entretanto, ao nosso ver, não tem focado no tema da segurança climática.

A suposição de que o enquadramento pode ser instrumentalizado ativamente para dialogar com públicos específicos e obter um determinado resultado sugere uma espécie de “marketing social” tendo como alvo públicos específicos e essenciais para a sua legitimação.

Declarar uma crise define o tipo de enredo convincente que legitima a geração política de uma catástrofe<sup>1</sup> e mobiliza as pessoas a participarem dela. A consequência política é legitimar medidas coercitivas que são impossíveis em tempos normais.

Ao se declarar um evento como desastre, este pode ser percebido como sendo um serviço humanitário, mas também utilitário, e de instrumentalização política criado para enfrentar as deficiências herdadas (BOIN, 2002) e adotar ações seriam inviáveis em tempos normais – chamando uma crise para forçar a mudança. O movimento de des-securitização pode questionar e neutralizar o marco existente quanto à “segurança”, no intuito de transformar “questões fora do formato de emergência e pertencentes aos processos de negociação normais da esfera política” (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998, p. 4). A contestação eficaz da securitização significa que a retórica não tem êxito. Assim, mais uma vez, as securitizações não devem nunca antecipar plenamente quem é o seu público alvo, quem atua sobre o movimento de securitização, uma vez que os discursos são difusos e podem sofrer mudanças entre contextos (STRITZEL, 2011).

### **Mudanças climáticas como uma ameaça especial**

As mudanças climáticas são percebidas como parte de uma mega-crise ambiental global (WELSCH et al., 2013). Ao contrário de uma força que conquista territórios, a mudança climática trata de um domínio de emergência especial, o das “ameaças sem inimigos” (PRINS, 1993).

Buzan, Waever e de Wilde (1998) indicaram que a securitização ambiental é um domínio complexo para a securitização. É difícil para o invisível fenômeno das mudanças climáticas, como fonte de desastres antecipados que ainda têm de acontecer, competir com eventos climáticos visíveis na “Economia da Atenção” (HAMBLYN, 2005). Enquanto a comunidade acadêmica está amplamente convencida da evidente mudança climática antrópica, outros públicos não o estão. Além disso, entre a comunidade acadêmica, ainda não há um consenso sobre a crise das mudanças climáticas já estar “presente”, pelo menos quanto à possibilidade de provocar migrações em massa como frequentemente sugere a mídia (ver BOAS, 2016). Nesse sentido, o debate em torno dos alcances das mudanças climáticas é “dominado pela futurologia”, tornando difíceis as predições quanto aos seus impactos sociais, assim como sobre a migração induzida pelo clima (BALDWIN et al, 2014, p. 121).

Isso não impede alguns de tentar securitizar as mudanças climáticas. A memória do desastre desaparece rapidamente (HUBER, 2004; HARTMANN, 2012), e, dessa forma, perde-se a oportunidade. A securitização das mudanças climáticas tem sido um movimento para colocar a Redução do Risco de Desastres e a Ação Climática de volta ao quadro (por ex., ADB, 2015; ver BOAS, 2015). No caso das mudanças climáticas, essas medidas podem ganhar corpo como um tipo de “política de confronto, [...] com o Conselho de Segurança adotando resoluções para impor metas de emissões, e até mesmo ações militares contra fábricas poluidoras; além de sistemas de vigilância para monitorar emissões individuais” (TROMBETTA, 2008, p. 599). Uma ênfase exagerada sobre a segurança reduz o controle democrático (COAFFEE et al., 2008). Como veremos, em

2007 e 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas afirmou que as mudanças climáticas eram um problema de segurança (BOAS, 2015). Alguns estudiosos alertaram que o enquadramento do aquecimento global no âmbito da segurança poderia resultar em políticas aversivas para as mudanças climáticas, tais como (em um caso extremo) um papel mais importante para os militares de lidar com os efeitos dessa questão, como a migração relacionada ao clima (DEUDNEY, 1990; HARTMANN, 2010). De fato, problemas que podem afetar a capacidade militar, como as pandemias, têm mais chances de securitização do que aqueles que não o fazem (FIDLER, 2007).

Outra peculiaridade da mudança do clima é a ausência de um “salvador”. O exército pode derrotar um inimigo invasor, engenheiros civis e gestores hídricos podem atenuar um dilúvio, mas nenhum ator pode frear as mudanças climáticas. Uma armadilha da securitização do clima, portanto, é a aceleração da insegurança ontológica junto ao público alvo. Apresentar uma imagem apocalíptica sem uma “saída” perturba o significado básico de segurança e confiança das pessoas no mundo ao seu redor, instiga um sentimento de impotência e falta de ação nos destinatários da mensagem, levando as pessoas a ignorarem a questão e se aterem a uma falsa sensação de segurança em seus lares e na comunidade (HARRIES, 2008). A articulação alarmista das mudanças climáticas é dramatizada a tal ponto que produz uma imagem de atores políticos incapazes de responder às suas ameaças, posteriormente substituindo a responsabilidade e a confiança da governança por medidas políticas avulsas e tecnocráticas (METHMANN; ROTHE, 2012). O discurso de segurança sobre as mudanças climáticas “é tão exagerado que pede o contrário: rotinas e micro-práticas de gestão de risco”, tais como medidas destinadas a reduzir as emissões de dióxido de carbono (METHMANN; ROTHE, 2012, p. 337). Por isso, apesar de as mudanças climáticas estarem sendo discutidas de forma alarmista, não tem havido securitização como definido pela Escola de Copenhague (CORRY, 2012; METHMANN; ROTHE, 2012; OELS, 2012; TROMBETTA, 2008; BOAS, 2015).

A securitização está ocorrendo na Europa? Enquanto se demonstra como os políticos americanos e os tomadores de decisão utilizam a linguagem da segurança para atrair o público doméstico para a questão das mudanças climáticas, Hayes e Knox-Hayes (2014: 92) argumentam que essa linguagem securitizada é “mínima na construção da política climática da UE”. Em contraste, este artigo mostra que o Reino Unido, a Holanda e também a UE, como tal, têm estado entre os atores mais ativos na defesa de um discurso de segurança climática internacional para alcançar uma política climática mais ambiciosa.

O presente artigo mostra, então, como a narrativa de segurança é estrategicamente construída e utilizada por atores políticos para “vender” a política climática no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). A próxima seção irá analisar essas estratégias discursivas sobre as mudanças climáticas e a segurança por meio do caso de diplomacia climática do Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido (do inglês, Foreign & Commonwealth Office, FCO) na arena política internacional. Posteriormente, o nosso segundo caso traça a gênese, o “marketing” e a repercussão de um plano nacional da Holanda com o objetivo de tornar o delta holandês resistente às mudanças do clima.

## Reino Unido: uma narrativa de segurança como estratégia diplomática para as mudanças climáticas

O FCO tem sido um dos principais atores a retratar a migração climática como uma questão de segurança, tanto no Reino Unido como internacionalmente, como parte de uma narrativa mais abrangente sobre as mudanças climáticas e a segurança (TROMBETTA, 2008; BOAS; ROTHE, 2016). O FCO, por exemplo, foi o ministério que teve a ideia de realizar um debate sobre o tema das mudanças climáticas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2007, e pressionou para que esse debate acontecesse, tanto nacional como internacionalmente. Ele foi encarregado de convencer a comunidade internacional de que as mudanças climáticas eram um assunto importante e urgente a ser tratado na UNFCCC. É nesse contexto que estratégias inovadoras, como a securitização, avançam sobre as mudanças climáticas, surgindo para apoiar o desenvolvimento de baixo carbono e um acordo climático global entre a comunidade internacional, que substitua o Protocolo de Kyoto.

A narrativa de segurança sobre as mudanças climáticas foi introduzida no FCO no início dos anos 2000. Nesse período o tópico das mudanças climáticas teve mais visibilidade no governo do Partido Laborista. O Primeiro Ministro, Tony Blair, por exemplo, fez das mudanças climáticas uma das prioridades chave da presidência do Reino Unido no G8 e na UE em 2005 (BLAIR, 2004, 2005). Como consequência desse processo, as mudanças climáticas obtiveram uma posição central na diplomacia ambiental do FCO (FCO, 2004, p. 84). O Departamento de Política de Meio Ambiente do FCO (criado em 2000) foi posteriormente transformado no Grupo de Energia e Mudanças Climáticas em 2004 (renomeado para Departamento de Energia e Mudanças Climáticas em 2010) (FCO, 2005, p. 8). A diplomacia das mudanças climáticas do FCO foi encarregada de conseguir maior atuação entre a comunidade internacional para a mitigação das mudanças climáticas, com ênfase na obtenção de uma economia global de baixo carbono. Existem dois caminhos pelos quais o FCO tenta alcançar esse objetivo político: por meio de um acordo internacional vinculado à UNFCCC e motivando cada país individualmente a tomar medidas voluntárias para uma economia de baixo carbono (ASHTON, 2011, p. 7; FCO, 2013, p. 11).

Para conduzir a diplomacia de forma efetiva, os funcionários do FCO estrategicamente procuraram narrativas que poderiam apoiá-los. No início de 2000, o argumento de segurança sobre a mudança climática emergiu como tal. Esse alerta para conflitos relacionados com o clima e para as migrações climáticas em massa, visando a amplificar as consequências negativas da falta de ação para mitigar as mudanças climáticas. John Ashton, chefe do Departamento de Política Ambiental de 2000 a 2002 e Representante Especial do FCO para Mudanças Climáticas de 2006 a junho de 2012, desempenhou um papel de destaque nesse sentido. Em sua perspectiva, o FCO não poderia mudar o que os governantes pensam sobre as mudanças climáticas por meio de negociações no âmbito da UNFCCC. Ao invés disso, argumentava que o FCO deveria influenciar nas questões políticas internas que participam da agenda das prioridades estratégicas dos governos, para aumentar as ações sobre as mudanças climáticas. Propunha-se a salientar o impacto

econômico da falta de ação frente a esse problema para enfatizar as oportunidades de negócio associados ao desenvolvimento de baixo carbono e para exemplificar as implicações de segurança das mudanças climáticas não gerenciadas. Esperava-se que esses argumentos mudassem a posição das mudanças climáticas nas agendas políticas internas de outros Estados<sup>2</sup>.

A preocupação do FCO ressoou no Reino Unido e no exterior conforme as mudanças climáticas eram apresentadas sob a ótica da segurança nacional, da sobrevivência, dos conflitos e instabilidade na imprensa, por meio de relatórios e por oradores proeminentes. Por exemplo, em 2004, David King, conselheiro científico chefe do Governo britânico na época, descreveu a mudança climática como sendo “uma ameaça muito maior para a estabilidade mundial do que o terrorismo internacional” (BBC, 2004). Com isso, uma série de grupos de discussão e ONGs sediados no Reino Unido levantou preocupações sobre a insegurança causada pelas mudanças climáticas (ver SMITH; VIVEKANANDA, 2007, para exemplo). A presença generalizada de tais ideias sobre as mudanças climáticas e a segurança forneceu um espaço discursivo propício no qual o FCO poderia desenvolver, fortalecer e empregar sua narrativa de segurança (TROMBETTA, 2008, p. 594-595).

A narrativa de segurança sobre as mudanças climáticas tornou-se particularmente eminente quando Margaret Beckett assumiu o cargo de Secretária de Relações Exteriores, em 2006. Com a Conferência de Copenhague da UNFCCC se aproximando (ela ocorreria em dezembro de 2009), o Primeiro Ministro Tony Blair pediu para Beckett promover a questão na agenda internacional<sup>4</sup>. A mudança climática tornou-se uma prioridade estratégica oficial para o FCO sob a bandeira “entregando a segurança climática” (FCO, 2007, p. 70) e Beckett promoveu ativamente a narrativa da segurança sobre a mudança climática a nível internacional, levando a questão para Berlim, Índia, México, EUA e para o Conselho de Segurança da ONU (ver FCO 2007, p. 71). O debate no Conselho de Segurança da ONU foi considerado uma ação de alto nível, como demonstrado pela grande atenção por parte da imprensa. Seu objetivo foi chamar a atenção dos chefes de Estado e dar forças para que as ações sobre as mudanças climáticas se tornassem questões prioritárias. Funcionou como parte de uma ampla estratégia diplomática do FCO para a Conferência das Partes em Copenhague. O objetivo era manter as mudanças climáticas em alta nas agendas políticas de outros Estados e mobilizar ações.

Na primavera de 2009, o discurso de segurança para as mudanças climáticas até se tornou institucionalizado quando o FCO implantou o Time de Segurança Climática como parte do Departamento de Energia e Mudanças Climáticas. Em setembro de 2012, o nome mudou para Time de Impactos Globais Estratégicos, a fim de envolver uma ampla gama de narrativas além daquelas sobre mudanças climáticas e segurança. A principal tarefa da equipe foi mobilizar mais ações e um acordo sobre as mudanças climáticas por meio da narrativa da segurança climática. Argumentos de segurança relativos à migração climática foram, por exemplo, percebidos como um veículo eficaz para atingir os objetivos principais da diplomacia das mudanças climáticas.

O FCO, em colaboração com o Departamento Britânico de Energia e Mudanças Climáticas (do inglês, Department of Energy & Climate Change, DECC) e com o Ministério da Defesa (MOD), formalizou, em 2009, o Embaixador Britânico para a Segurança

Climática e Energética, posição que se manteve até o fim de 2012. A atribuição principal do embaixador era envolver “a comunidade da defesa e da segurança [do Reino Unido e de outros Estados] na questão da segurança climática para ajudar na criação das condições políticas necessárias para um acordo global sobre as mudanças do clima” (FCO, 2010, p. 21).

O debate também conseguiu atrair outros atores estatais para a questão da segurança do clima. A Alemanha, por exemplo, forneceu seu apoio, iniciando o segundo Debate de Segurança da ONU, realizado em julho de 2011, totalmente focado nas mudanças climáticas (UNSC, 2011). Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), também nos debates do Conselho de Segurança, têm promovido ativamente o discurso da segurança climática desde os anos 1990. Estes têm reproduzido certas narrativas de segurança climática para levantar preocupações e receios entre a comunidade internacional de uma maneira geral. A Papua-Nova Guiné, por exemplo, fala que o aquecimento global pode “provocar deslocamentos maciços de pessoas como guerras passadas e presentes” (UNSC, 2007, p. 28), jogando com imagens de milhões de refugiados climáticos desestabilizando a segurança internacional. O FCO vê esses Estados como “multiplicadores de mensagem”<sup>8</sup>. Ao fortalecer a coalizão da segurança climática, mais pressão é colocada sobre os Estados que ainda precisam definir compromissos ambiciosos de mitigação no âmbito da UNFCCC. Os principais países que o FCO pretendia atingir eram, portanto, os EUA e os países emergentes em desenvolvimento (veja para exemplos FCO, 2007, p. 71).

Mas os países emergentes são precisamente aqueles que abertamente rejeitaram a narrativa da segurança sobre as mudanças climáticas. Nos debates do Conselho de Segurança da ONU sobre as mudanças climáticas, em 2007 e 2011, líderes de países em desenvolvimento criticaram o movimento para debater esse tema no Conselho de Segurança e manifestaram grande ceticismo em relação a um enquadramento alarmista das mudanças climáticas no âmbito da segurança. Para contrariar o discurso de segurança sobre as mudanças climáticas, a delegação brasileira, por exemplo, disse que “[...] máxima cautela deve ser exercida no estabelecimento de relações entre conflitos e utilização de recursos naturais com a evolução do clima no nosso planeta” (UNSC, 2007, p. 20). Comentários céticos semelhantes a esse foram feitos por outros países emergentes em desenvolvimento, como a China e a Índia, e apoiados por outros países em desenvolvimento que veem as mudanças climáticas como uma questão de desenvolvimento sustentável (SINDICO, 2007). Em particular, países emergentes em desenvolvimento sem poderes especiais de voto no Conselho de Segurança da ONU – como a Índia e o Brasil – têm sido altamente céticos em relação a esses movimentos e, portanto, preferem que assuntos como esse sejam discutidos em fóruns nos quais eles têm poder de decisão. No entanto, no debate de 2011, uma série de países emergentes que foram, em geral, céticos ao enquadramento das mudanças climáticas no âmbito da segurança – China, Rússia, Brasil e Índia – foi ponderada com a situação precária dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID). O Brasil, por exemplo, comentou que “a relação bastante indireta entre a segurança e as mudanças climáticas em nada diminui a urgência de se apoiar os países e as populações que são mais vulneráveis às alterações climáticas, em particular os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, muitos dos quais enfrentam desafios

verdadeiramente existenciais” (UNSC, 2011, p. 8). Ao mesmo tempo, países emergentes em desenvolvimento acusaram o Ocidente de pretender mudar condições de debate ao fazer das mudanças climáticas um assunto do Conselho de Segurança da ONU, arriscando uma maior polarização do debate sobre o clima.

Além desses problemas, nos últimos anos a narrativa alarmista sobre a segurança climática também foi incapaz de manter o apoio dentro do próprio Reino Unido. A maré mudou desde que o governo de coalizão chegou ao poder, em 2010, e a promoção de ações climáticas na UNFCCC caiu para um nível mais baixo de prioridade. Nos documentos “Estratégia de Segurança Nacional” e “Revisão de Defesa Estratégica e Segurança”, ambos de 2010 e produzidos na época do governo de coligação, a necessidade de um acordo multilateral sobre a mitigação das mudanças climáticas só foi mencionada uma vez (GABINETE DO GOVERNO, 2010, p. 18), e a narrativa de segurança não foi utilizada para promover esforços no sentido dessa ação. O eleitorado dessa política dentro do Reino Unido fracassou, abrindo espaço para quadros alternativos (BOAS; ROTHE, 2016).

### Securitização Climática: a securitização do Delta holandês

Devido à sua baixa altitude e território densamente povoado, a Holanda é altamente vulnerável a inundações. Mais de metade de seu território está propenso a inundações costeiras e fluviais. Para a Conurbação Ocidental, na qual grande parte da população vive e cidades como Amsterdam, Roterdã e Haia se localizam, a evacuação horizontal em larga escala, no caso de uma grande inundação, é ilusória.

Depois de uma tempestade desastrosa em fevereiro de 1953, que tirou cerca de 2.000 vidas holandesas, sem contar na Bélgica e no Reino Unido, os holandeses decidiram investir pesadamente em obras de infraestrutura de proteção costeira, o que manteve os Países Baixos sem ser afetados até o momento. No início de 1990, no entanto, as bases para as normas de segurança de inundação se desfizeram, na medida em que o clima se tornou uma questão nos meios profissionais associados com a gestão da água, tanto em termos de aumento do nível do mar quanto em termos de aumento do nível dos rios devido ao degelo glacial (KWADIJK, 1993). As inundações quase simultâneas de dois rios no início de 1990 serviram como um alarme, legitimando a necessidade de busca de novas intervenções estruturais em rios por meio de uma lei de emergência (1995-1997), incluindo a proibição de construções na planície de inundação que foi levantada em 2005. Ao mesmo tempo, criou-se uma janela de oportunidades para a “engenharia verde”, restabelecendo o alargamento de rios por segurança, mas também de recursos naturais e culturais e dos valores paisagísticos, ao invés de se construírem mais defesas contra inundações.

Após a virada do milênio, no entanto, houve um profundo sentimento dentro da comunidade profissional de gestão da água de que esse “*esverdeamento*” ocorreu às custas da segurança, conforme a memória do desastre enfraquecia, e o tema da segurança climática foi perigosamente escorregando para níveis mais baixos de prioridade. O político responsável, Schulz, sociólogo liberal, sem um histórico de atuação em obras públicas, ficou bastante abalado ao participar de comitês consultivos dominados por engenheiros civis. A partir de 2004, no entanto, questões começaram a aparecer na televisão nacional

invocando ameaças existenciais. Professores reconhecidos da área das ciências naturais começaram a trabalhar a mídia para conter a onda<sup>8</sup>. Para isso ajudou o fato de que, em 2004, o Pentágono lançou um cenário em que a capital administrativa holandesa, Haia, era inundada devido às mudanças climáticas. Nesse mesmo ano, foi elaborado o primeiro relatório de avaliação da Holanda de risco de inundação, entre outros riscos. Além disso, em 2005, a destruição causada pelo furacão Katrina no entorno de Nova Orleans, amplamente apresentada e explicada como um “desastre climático”, colocou a inundação de deltas nas mídias. Uma delegação de alto nível chefiada pelo Ministro da Água holandês visitou Nova Orleans logo após o furacão, concluindo que é impossível atingir 100% de segurança e que o país precisa aperfeiçoar sua ação.

Um comitê consultivo nacional, a Comissão Delta Holandesa, foi instituído em 2006, presidido pelo ex-ministro da Agricultura e CEO da Universidade de Wageningen, Cees Veerman, e formado por representantes da política, da ciência, da engenharia e da função pública (BOEZEMAN et al., 2013). Em 2008, as conclusões do comitê foram apresentadas na televisão nacional, com grande alarde. O discurso foi orientado no sentido de mobilizar e impactar ao máximo. Por um lado, o nome da comissão e o filme<sup>9</sup> remetem à Comissão Delta instituída em 1950, após a destrutiva inundação de 1953.

Mas, enquanto a primeira Comissão Delta passou 7 anos realizando seu estudo, e produziu 6 volumes e apresentou um modelo de defesa contra inundações, a segunda comissão em menos de 2 anos de estudo produziu 100 páginas de documento sobre uma visão, e não um plano (VERDUIJN et al., 2013). A ideia principal era chamar os holandeses para uma maior preocupação por causa do aumento do nível do mar induzido pelas mudanças climáticas. Para que isso acontecesse, a Comissão, já na preparação de seu relatório, invocou as inundações de 1953 e de 2005 com o Katrina, como exemplos terríveis, usando uma retórica de guerra em que a água é o inimigo.

A Comissão também estendeu seu mandato. Ao invés de utilizar uma série de cenários, optou apenas por aquele cuja elevação do nível do mar era extrema, transbordando os diques holandeses; e, no lugar de uma série de políticas, apresentou uma visão para todo o país (VERDUIJN et al., 2013). A Comissão também sugeriu que, se os holandeses investissem 1 bilhão de euros a cada ano pelo próximo século na defesa costeira e dos rios, o país estaria seguro, até mesmo, no pior dos cenários de inundação. Nesse contexto, nota-se que a Comissão tinha desaconselhado a renovação do zoneamento de várzeas: a mensagem-chave do relatório era a de que os holandeses podiam construir da forma que quiserem por terem o *know-how* e a tecnologia para estarem seguros.

No início, houve apoio e aclamação entre os partidos parlamentares e a imprensa para o relatório da Comissão, após o seu lançamento em 03 de setembro de 2008. Entretanto, em seguida, um ecólogo aquático de Amsterdam quebrou o encanto do relatório com uma carta no jornal diário progressista *Volkscrant*, seguida por comentários mordazes sobre pesquisadores de universidades de Wageningen<sup>10</sup> e Delft. Tais respostas foram reflexo de um forte sentimento entre alguns de que a comissão tinha “exagerado os números e propositadamente negligenciado as incertezas que cercam as previsões sobre as mudanças climáticas” (VERDUIJN et al., 2012). Ela ia além das avaliações do IPCC de 2007 ou dos cenários do KNMI (Gabinete Meteorológico Holandês) de 2006 (KATSMAN et

al., 2011, q. in VINK et al., 2012). Ao invés da previsão de aumento de 4°C, o relatório usou como ponto de partida 6°C de aquecimento global até o ano de 2100, mostrando um maior aumento do nível do mar. O KNMI foi consultado sobre os vários cenários dos modelos de 2006<sup>11</sup>; contudo, a Comissão decidiu considerar apenas um cenário extremo de elevação do nível do mar, que, de acordo com seu diretor, é tão improvável quanto não haver nenhuma mudança, e ainda foi baseado em um cálculo ainda não publicado (HAZELEGER, 2008). A questão da comissão, porém, foi mostrar que, mesmo no cenário mais absurdo, o país poderia dormir com segurança<sup>12</sup>. Finalmente, o interesse da Comissão por tecnologias “azul” e “verde” ignorou completamente a resiliência da comunidade – a população não constava nas recomendações (de VRIES; WOLSINK, 2009).

Uma crítica diferente veio do lado oposto. Engenheiros da Universidade de Delft consideraram que o relatório não foi estruturalmente focado de forma adequada, cedendo às tendências passageiras da “engenharia verde”. A securitização do clima legitimou valores ambientais pagos a partir de dinheiro público que era destinado unicamente para a segurança, sendo 700 milhões de euros usados em diques enquanto EUR 2.4 bilhões eram gastos para criar espaços para os rios. O conselho da Comissão multiplicaria esse orçamento “sujo” no futuro (RIJCKEN, 2008). Da mesma forma, um parlamentar liberal, reivindicou a hipoteca do financiamento do plano às gerações futuras.

É justo dizer que não foi tanto pelo resultado das preocupações profissionais e políticas que o impacto inicial do relatório sofreu desgaste, mas devido à crise econômica batendo na porta da Holanda três meses após a sua apresentação pública. Uma crise econômica e política desacelerou grande parte do impulso criado pela Comissão Delta. As próximas eleições não trouxeram uma maioria parlamentar viável. Para sustentar o governo de minoria, a coalizão de centro-direita que tomou posse precisava do apoio do partido populista de direita, PVV, cético com relação às questões climáticas. Em troca, banuiu as “mudanças climáticas” de todos os documentos políticos.

Na próxima e atual coalizão, a política climática tem sido, de certa forma, retomada. O mandato do comissário do Delta foi reduzido e as promessas orçamentárias foram deferidas. A retração econômica só reforçou o segundo quadro: existe pouco apoio institucional e orçamento para opções não-estruturais (VAN BUUREN; ELLEN; WARNER, 2016). Diques são considerados mais eficazes do que qualquer outra combinação de políticas de redução de risco de desastres (JONGEJAN; JONKMAN; VRIJLING, 2012). Nesse contexto pouco propício, é notável o quanto das ideias originais resistiram à implementação – ocorrendo principalmente longe do centro das atenções e das políticas de urgência.

## Discussão e Conclusão

A securitização tem dois lados: um lado existencial e um de ameaça de vida ou morte e seu corolário; um curso extraordinário de ação, uma única saída. Ao reduzir o número de cenários e opções, e procurando controlar a “encenação” da sua comunicação pública, a Comissão Delta se tornou um exemplo clássico de transformação da lógica da “escolha” em uma de “necessidade”.

### Quadro 1 – Comparações entre as securitizações do clima

	Reino Unido	Holanda
Movimento de securitização	Ameaça existencial: apelando às preocupações de segurança graves	Ameaça existencial: inundações fluviais e costeiras devido às mudanças climáticas extremas
	Única saída: mitigação das emissões de gases do efeito estufa, uma economia de baixo carbono	Única saída: financiamento de longo prazo para a infraestrutura (verde)
Repercussão	Nos BRICS, ceticismo. Simpatia com SIDS	Na mídia e no parlamento, alta repercussão. Na ciência, o ceticismo
Movimento de <i>dessecuritização</i> dos opositores	Sem exageração	Sem exageração
Dinâmica política ao longo do tempo	Mudança para um governo de centro-direita, contextualizando a diplomacia climática	Mudança para um governo de centro-direita, aumento da negação popular das mudanças climáticas, até eliminando o tema dos documentos políticos

Ambos os estudos de caso discutidos mostram um dramático movimento de securitização (ver síntese no Quadro 1), no qual as mudanças climáticas são apresentadas como motivo de uma grande crise potencial, que vai prejudicar a todos se não tomarmos medidas urgentes – tanto para a mitigação (redução das emissões de gases de efeito estufa) quanto para a adaptação (adequando-se aos impactos climáticos tais como elevação do nível do mar, por exemplo, pela construção de diques). A securitização climática apresenta o ambiente como uma ameaça ao invés de um bem, de um ativo, embora colocada com sucesso na agenda de prioridades, o seu efeito tem sido baixo.

Em consonância com os argumentos apresentados por estudiosos como Trombetta (2008), Corry (2012) e Methmann e Rothe (2012), observamos nesse trabalho que as medidas urgentes promovidas não fogem do reino “mundano” da política climática: mitigação da emissão dos gases de efeito estufa por meio de mercados de carbono e inovações tecnológicas sem grandes implicações para a economia mundial. Sem deixar de apoiar um discurso excepcional, com graves previsões sobre a crise climática, uso de termos como “guerra” e “caos” e sugestões de desastres, em ambos os casos os securitizadores, em última análise, procuram apoiar “uma abordagem bastante fragmentada e tecnocrática” (METHMANN; ROTHE, 2012, p. 324).

A nossa análise comparativa ajuda a explicar melhor as discrepâncias nos processos de securitização. Na securitização, as intenções são cruciais (FLOYD, 2010). O movimento da securitização do FCO foi estratégico e instrumental, fez uso de mensagens alarmistas para aumentar a urgência das medidas de mitigação, ao invés de endossar, pelo menos conscientemente, medidas excepcionais como a intervenção militar e a lei marcial. Mesmo as suas ações no Conselho de Segurança da ONU permaneceram usuais, já que o FCO utilizou o Conselho, principalmente, como uma plataforma para aumentar a sensibilização,

ao invés de realmente institucionalizar as mudanças climáticas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, o que teria sido um movimento ainda mais extraordinário.

Da mesma forma, no caso da Comissão Delta, a securitização conscientemente estreitou cenários, opções e veículos de comunicação, apresentando investimentos de infraestrutura como a “única saída”, mas sem pedir medidas drásticas. Pelo contrário, a Comissão tinha por objetivo assegurar o financiamento a longo prazo e a legitimidade dos investimentos de infraestrutura, e, ao fazê-lo (se de forma diluída), tornou-se mais bem-sucedido do que o movimento do FCO. A Comissão focou em um financiamento ano-a-ano de um século, à luz de uma linha do tempo até 2200, o que para muitos outros países seria considerado um absurdo. Os atritos e o desgaste inevitavelmente surgiram, mas os planos ainda estão, essencialmente, de pé.

Ambos os casos ainda ilustram que a linguagem da segurança não necessariamente ajuda a aumentar a urgência da ação climática. Discursos apocalípticos correm o risco de favorecer o desengajamento público e promover uma sensação de fatalismo ou ceticismo com relação às mudanças climáticas. Isso leva “à negação do problema e à desmobilização de toda a questão como uma tentativa de evitar o desconforto de enfrentá-la” (O’NEIL; NICHOLSON-COLE, 2009, p. 371). Como o caso da securitização do Delta holandês demonstrou perfeitamente, a imagem dramática das mudanças climáticas alimentou um sentimento de anti-ambientalismo e ceticismo em relação à possibilidade de impactos climáticos extremos, como tempestades repentinas e severas e o aumento do nível do mar (veja também LOWE et al., 2006; HULME 2007, 2009, p. 213; BETTINI, 2013, p. 69). Ao exagerar a gravidade da crise, a Comissão Delta arriscou perder sua credibilidade. De modo semelhante, o movimento da securitização do FCO gerou ainda mais desconfiança e ceticismo entre seus principais públicos-alvo nos debates do Conselho de Segurança da ONU. Ele fez países emergentes mais céticos em relação às intenções do Reino Unido sobre as mudanças climáticas se sentirem pressionados pelas histórias de terror infundadas.

Ao todo, a análise mostra que particularmente no domínio das mudanças climáticas, no qual o futuro permanece incerto e muitas das discussões estão centradas em questões de riscos e potencialidades (CORRY, 2012), a securitização é complexa. Um público não é facilmente persuadido ao ouvir que algo é uma ameaça urgente – tal discurso deve repercutir num contexto que indique que o cenário de desgraça pode se tornar realidade. O debate sobre as mudanças climáticas e a segurança é, em muitos aspectos, “dominado por futurismos” (BALDWIN et al., 2014, p. 121), tornando-se um alvo fácil para os políticos continuarem jogando, mas também difícil para se securitizar com sucesso.

Dada a falta de uma ameaça imediata, o elemento tempo trabalha facilmente contra os securitizadores climáticos. As mudanças climáticas foram se destacado durante alguns anos, mas também foram “des-securitizadas” por outras preocupações como a crise econômica e a Primavera Árabe, ao passo que o clima político também mudou de prioridades.

Pode-se dizer que o alarmismo climático trabalhou em ambos os casos analisados como um efeito bumerangue. Uma estratégia diferente pode muito bem ser necessária para reestabelecer o “clima” nas agendas nacionais e internacionais.

## Notas

- 1 Uma “catástrofe” é um “evento súbito e desastroso, de larga escala, que provoca morte generalizada, destruição e sofrimento” (Fidler, 2007).
- 2 Essa informação é baseada em entrevistas pessoais e entrevistas por telefone feitas pelo segundo autor com os principais intervenientes.
- 3 Entrevista feita por telefone pelo segundo autor e concedida por John Ashton, em 31 de janeiro de 2012.
- 4 Entrevista feita pelo segundo autor e concedida por Margaret Beckett, em 23 de novembro de 2011, Londres.
- 5 Entrevista feita pelo segundo autor e concedida por um funcionário do FCO, em 24 de março de 2011
- 6 Entrevista feita pelo segundo autor e concedida pelo chefe do Time de Segurança Climática do FCO (agora chamado de Impactos Globais Estratégicos), em 8 de março de 2011, Londres.
- 7 Entrevista feita pelo segundo autor e concedida por John Ashton, em 31 de janeiro 2012.
- 8 Baseado em entrevistas feitas no FCO, conduzidas em 2011 e 2012. Ver também Ashton, 2011, sobre a necessidade de usar narrativas para fortalecer coalizões na UNFCCC (ver páginas 10, 12).
- 9 Os reconhecidos professores da Universidade de Delft, Vrijling e Stive, promoveram com sucesso as mudanças climáticas para a agenda da política nacional holandesa, enquanto prof. De Vriend criticou a negligência das mudanças climáticas no Washington Post (Rijswoud, 2012). A cientista ambiental de Wageningen, Vellinga, pediu uma nova Comissão Delt.
- 10 OOMKES, L. ‘Veerman’s PR show’, comment, Trouw daily, 5 Sept. 2008. Disponível em: <<http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/1208078/2008/09/05/De-pr-show-van-Veerman.dhtml>>.
- 11 Por interesse, deve-se acrescentar que o primeiro artigo está envolvido, aqui, com vários coautores em vários jornais
- 12 Com base nos especialistas que consultou, a Comissão considerou “0,65 a 1,30 metros em 2100” e “2 a 4 metros em 2200” como plausíveis. Em contraste, o cenário anunciado pelo KNMI de 2006 projetava de “0,35 a 0,85 m para 2100”, sem a subsidiária autônoma do solo estimada pelo Comitê de ser 0,10 m em 2100 (Vink et al., 2012).
- 13 Veerman, C; Fresco, L. De Delta kan zelfs zwaarste scenario aan. *De Volkskrant*. 24 Sept. 2016; 2008. Entrevista do primeiro autor com Prof. Stive, junto com D. Roth, em 2009.

## Referências

- ADB (Asian Development Bank). Charlotte Benson on Disaster Risk Reduction: Changing Asia, 27 Abril, 2015. Disponível em: <http://www.adb.org/news/videos/why-asia-must-take-disaster-risk-reduction-seriously>
- ASHTON, J. **Only diplomacy: hard-headed soft power for a time of risk, scarcity and insecurity**. Speech at Chatham House, London, 21 Feb. 2011. Disponível em: <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109591>>.
- BALDWIN, A.; METHMANN, C.; ROTHE, D. Securitizing “climate refugees”: the futurology of climate-induced migration. *Critical Studies on Security*, v. 2, n. 2, p. 121-130, 2014.
- BALZACQ, T. The three faces of securitization: political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.
- BALZACQ, T. A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. In: BALZACQ, T. (Ed.). *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*. London: Routledge, 2011. p. 1-30.
- BBC. **Global warming “biggest threat”**. 9 Jan. 2004. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/3381425.stm>>.

BETTINI, G. Climate barbarians at the gate? A critique of apocalyptic narratives on 'climate refugees'. **Geoforum**, v. 45, p. 63-72, 2013.

BLAIR, T. Full text: Blair's climate change speech. **The Guardian**, 15 Sept. 2004. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/politics/2004/sep/15/greenpolitics.uk>>

BLAIR, T. **Chair's summary**. G7/G8 summit meetings, Gleneagles, 8 Jul. 2005. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/summary.html>>

BOAS, I. Climate change and migration: the case of Syria. In: CONFERENCE ON UNDERSTANDING AND TACKLING THE MIGRATION CRISIS, 5 Feb. 2016, EU, European Commission. **Speech...** Disponível em: <[https://ec.europa.eu/research/conferences/2016/migration-challenge/pdf/migration\\_conf-i\\_boas.pdf](https://ec.europa.eu/research/conferences/2016/migration-challenge/pdf/migration_conf-i_boas.pdf)>.

BOAS, I. **Climate migration and security. Securitisation as a strategy in climate change politics**. New York: Routledge, 2015.

BOAS, I.; ROTHE, D. From conflict to resilience? Explaining recent changes in climate security discourse and practice. **Environmental Politics**, v. 25, n. 4, p. 613-632, 2016.

BOEZEMAN, D.; VINK, M.; LEROY, P. The Dutch Delta Commission as a boundary organisation. **Environmental Science and Policy**, v. 27, p. 162-171, 2013.

BOIN, A.; THART, P.; MCCONNELL, A. Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 1, p. 81-106, 2009.

BUUREN, A. VAN; WARNER, J. The discursive framing of climate threats and opportunities in the Netherlands' water sector. In: STUCKER; LOPEZ-GUNN (Eds.) **Adaptation to Climate Change through Water Management**. London: Earthscan, 2014.

BUUREN, A. VAN, ELLEN, G. J., WARNER J., Path-dependency and policy learning in the Dutch delta: toward more resilient flood risk management in the Netherlands?. **Ecology and Society**, 21(4), 2016.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; de WILDE, J. **Security: A new framework**. Harvester: Wheatsheaf, 1998.

BIRKLAND, T. Media Framing and Policy Change After Columbine. **American Behavioral Scientist**, v. 52, n. 10, p. 1405-1425, 2009.

COAFFEE, J.; MURAKAMI; WOOD, D.; ROGERS, P. **The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p.1-25, 1972.

CORRY, O. Securitisation and 'Riskification': Second-order Security and the Politics of Climate Change. **Millennium – Journal of International Studies**, v. 40, n. 2, p. 235-258, 2012.

FCO (Foreign and Commonwealth Office). **Departmental Report**. 1 April 2003 - 31 March 2004. London: FCO/ Crown Copyright, 2004.

- FCO (Foreign and Commonwealth Office). **Departmental Report**. 1 April 2004 - 31 March 2005. London: FCO/ Crown Copyright, 2005.
- FCO (Foreign and Commonwealth Office). **Departmental Report**. 1 April 2006 - 31 March 2007. London: FCO/ Crown Copyright, 2007.
- FCO (Foreign and Commonwealth Office). **Preparing for Global Climate Change –An Adaptation Plan for the FCO**. FCO, Global and Economic Issues Directorate, London, 2010.
- FCO (Foreign and Commonwealth Office). **Annual report and accounts 2012-2013** (For the year ended 31 March 2013). London: FCO/ Crown Copyright, 2013.
- FIDLER, D. P. Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance. **International Review of the Red Cross**, v. 2097, p. 89-866, 2007.
- FLOYD, R. **Security and the environment. Securitisation, theory, and US environmental security policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- GABINETE DE GOVERNO (Cabinet Office) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty. The National Security Strategy*. Crown Copyright/Cabinet Office, London, 2010
- HAMBLYN, R. The whistleblower and the canary: Rhetorical reconstructions of climate change. **Journal of Historical Geography**, v. 35, n. 2, p. 223-236, 2009.
- HARRIES, T. Feeling secure or being secure? Why it can seem better not to protect yourself against a natural hazard. **Health, Risk & Society**, v. 10, p. 5, 2008.
- HAYES, J.; KNOX-HAYES, J. Security in Climate Change Discourse: Analyzing the Divergence between US and EU Approaches to Policy. **Global Environmental Politics**, v. 14, n. 2, p. 82-101, 2014.
- HAZELEGER, W. Zoveel haast is niet nodig bij kustverdediging; Een zeespiegelstijging van 1,30 meter in komende eeuw komt alleen voor in het zwartste scenario. **NRC Handelsblad**, 11 Dez. 2008.
- HULME, M. Newspaper scare headlines can be counter-productive. **Nature**, v. 445, n. 7120, p. 818, 2007.
- HULME, M. **Why we disagree about climate change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- JONGEJAN R. B.; JONKMAN, S. N.; VRIJLING, J. K. The safety chain: a delusive concept. **Safety Science**, v. 50, n. 5, p. 1299-1303, 2012.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Nova Iorque: Longman, 1984. (Longman Classics in Political Science).
- KURTZ, G. Securitization of climate change in the United Nations 2007-2010. In: SCHEFFRAN, J.; BROZSKA, M.; BRAUCH, H. G.; LINK, P. M.; SCHEILLING, J. (Eds.). **Climate change, human security and violent conflict**. Berlin: Springer-Verlag, 2012. p. 669-684. (Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Volume 8).

KATSMAN, C. A.; STERL, A.; BEERSMA, J. J.; VAN DEN BRINK, H. W.; CHURCH, J. A.; HAZELEGER, W.; KOPP, R. E.; KROON, D.; KWADIJK, J.; LAMMERSEN, R.; LOWE, J.; OPPENHEIMER, M.; PLAG, H.-P.; RIDLEY, J.; VON STORCH, H.; VAUGHAN, P.; VELLINGA, L. A.; VERMEERSEN, R. S. W.; VAN DE WAL, R.; WEISSE, R. Exploring high-end scenarios for local sea level rise to develop flood protection strategies for a low-lying delta – the Netherlands as an example. *Climatic Change*, v. 109, p. 617-645, 2011.

KWADIJK, J. **The impact of climate change on the discharge of the River Rhine**. Phd (Thesis) University of Utrecht, Utrecht, 1993.

LINDSETH, G. Local level adaptation to climate change: Discursive strategies in the Norwegian context. *Journal of Environmental Policy & Planning*, v. 7, n. 1, p. 61-84, 2005.

LOWE, T.; BROWN, K.; DESSAI, S.; DORIA, M.; HAYNES, K. e VINCENT, K. Does tomorrow ever come? Disaster narrative and public perceptions of climate change. *Public Understanding of Science*, v. 15, n. 4, p. 435-457, 2006.

LOWRY, W., Potential focusing projects and policy change. *Policy Studies Journal*, 34(3), 313-335, 2006.

METHMANN, C.; ROTHE, D. Politics for the day after tomorrow: The political effect of apocalyptic imageries in global climate governance. *Security Dialogue*, v. 43, n. 4, p. 323-344, 2012.

METHMANN, C.; ROTHE, D. Apocalypse now! From exceptional rhetoric to risk management in global climate politics. In: METHMANN, C.; ROTHE, D.; STEPHAN, B. (Eds.). **Deconstructing the Greenhouse. Interpretive approaches to global climate governance**. Oxon: Routledge, 2013. p. 105-221.

NBC NEWS. **Obama warns climate change is ‘serious threat to global security’**. 20 May 2015. Disponível em: <<http://www.nbcnews.com/science/environment/obama-warns-climate-change-national-security-risk-n361906>>.

OELS, A. From the ‘securitization’ of climate change to the ‘climatization’ of the security field: Comparing three theoretical perspectives. In: SCHEFFRAN, J.; BRZOSKA, M.; BRAUCH, H.-G.; LINK, M.; SCHILLING, J.P. (Eds.). **Climate Change, Human Security and Violent Conflict. Challenges for Societal Stability**. Berlin: Springer, 2012. p. 185-205.

O’NEIL, S.; NICHOLSON-COLE, S. Fear will not do it. Promoting positive engagement with climate change through visual and iconic representations’. *Science Communications*, v. 30, n. 3, p. 355-379, 2009.

OPHIR, A., **The Politics of Catastrophization: Emergency and Exception**. D. Fassin et M. Pandolfi, *Contemporary States of Emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, New York, Zone Books, 59, 88, 2010.

- PRINS, G. **Threats without Enemies**: facing environmental security. Londres: Earthscan, 1993.
- RIJCKEN, T. Deltacommissie, waak voor de modes in de waterwereld. *De Volkskrant*, 3 Sept., 2008.
- RIJSWOUD, E. VAN 2012. **Public faces of science: Experts and identity work in the boundary zone of science, policy and public debate**. Philosophy and Science Studies. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- ROCHFORD, D.; COBB, R. **Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**. Wichita: University of Kansas Press, 1994.
- ROSENTHAL, U. **Rampen, rellen, gijzelingen**. Crisisbesluitvorming in Nederland. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw, 1984.
- SINDICO, F. Climate change: A security (council) issue? *Climate Change Law Review*, v. 1, n. 1, p. 29-34, 2007.
- SMITH, D.; VIVEKANANDA, J. A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War. *International Alert*, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.international-alert.org/climate\\_change.php?page=climate&ext=set](http://www.international-alert.org/climate_change.php?page=climate&ext=set)>.
- STRITZEL, H. Security, the translation. *Security Dialogue*, v. 42, n. 4-5, p. 343-355, 2011.
- TROMBETTA, M. J. Environmental security and climate change: analyzing the discourse *Cambridge Review of International Affairs*, v. 21, n. 4, p. 585-602, 2008.
- UNSC (United Nations Security Council). 5663<sup>rd</sup> meeting (Part 1), S/PV.5663. New York, 17 Apr. 2007.
- UNSC (United Nations Security Council). 6587<sup>th</sup> meeting (Part I), S/2011/408. New York, 20 July 2011.
- VERDUIJN, S. H.; MEIJERINK, S. V.; LEROY, P. How the Second Delta Committee set the agenda for climate adaptation policy: A Dutch case study on framing strategies for policy change. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 469-484, 2012.
- VINK, M. J.; BOEZEMAN, D.; DEWULF, A.; TERMEER, C. J. A. M. Changing climate, changing frames. *Environmental Science and Policy*, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2012.10.010>>.
- de VRIES, J.; WOLSINK, M. Making space for water. Spatial planning and water management in the Netherlands: In: DAVOUDI, S.; CRAWFORD, J.; MAHMOOD, A. (Eds.) **Planning for climate change. Strategies for mitigation and adaptation in spatial planning**. London: Earthscan, 2009.
- WELSH, L. W.; ENDTER-WADA, J.; DOWNARD, R.; KETTENRING, K. M. Developing adaptive capacity to droughts: the rationality of locality. *Ecology and Society*, v. 18, n. 2, p. 7, 2013.

Submetido em: 09/04/2017

Aceito em: 12/08/2017

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX0003V2022017>

# SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O RISCO DO EXAGERO

---

JEROEN WARNER  
INGRID BOAS

**Resumo:** Esta contribuição tem como foco a “promoção” da “crise climática”, para seus principais públicos, tanto no âmbito internacional como no plano doméstico. O olhar é para os mecanismos de enquadramento dessa crise, seu público e sua repercussão, bem como seu desenvolvimento ao longo do tempo, em dois casos: o do Reino Unido, na sua relação com o Conselho de Segurança da ONU, e o da Comissão Consultiva Estadual do Delta dos Países Baixos (“Comissão Delta”), buscando apoio nos Países Baixos para medidas drásticas para lidar com o aumento do nível do mar.

Para isso, aplica-se o quadro conceitual dos estudos críticos de segurança de securitização, com contribuições de estudos de crises e desastres.

Ambos os estudos de caso discutidos mostram um dramático movimento de securitização, no qual as mudanças climáticas são apresentadas como motivo de uma grande crise potencial, que vai prejudicar a todos se não tomarmos medidas urgentes – tanto para a mitigação (redução das emissões de gases de efeito estufa) quanto para a adaptação.

**Palavras-chave:** Mudanças Climáticas. Securitização. Desastres. Adaptação. Nações Unidas.

**Abstract:** The present contribution focuses on the ‘selling’ of the ‘climate crisis’ to intended key audiences, both in the international domain and at home. We look into the mechanics of crisis framing, the audience, and the resonance that the frame had, as well as development over time in two cases: the UK addressing the UN Security Council and the State Advisory Commission on Deltas (‘Delta Commission’) seeking support in the Netherlands for drastic measures to address sea level rise.

For this, we apply the conceptual framework from critical security studies and securitisation, with contributions from the domains of crisis and disaster studies.

Both case studies discussed show a dramatic securitising move, where climate change is presented as the source of great potential crisis that will harm us all, unless we take urgent action – either for mitigation (the reduction of greenhouse gas emissions) or for adaptation.

**Keywords:** Climate Change. Securitization. Disasters. Adaptation. United Nations.

**Resumen:** Esta contribución tiene como enfoque la "promoción" de la "crisis climática", para sus principales públicos, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico. La mirada se posa sobre cómo se enmarca esta crisis, su público, y su repercusión, así como su desarrollo a lo largo del tiempo en dos casos: el del Reino Unido, en su relación con el Consejo de Seguridad de la ONU, y el de la Comisión Consultiva Estatal del Delta de los Países Bajos ("Comisión Delta"), buscando apoyo en los Países Bajos con el fin de implementar medidas drásticas para lidiar con la elevación del nivel del mar.

Para ello, se aplica el marco conceptual de los estudios críticos de seguridad y de securitización, con contribuciones de investigaciones de crisis y desastres.

Ambos estudios de caso discutidos muestran un movimiento dramático de securitización, en el cual el cambio climático es presentado como motivo de una potencial gran crisis que perjudicará a todos si no adoptáremos medidas urgentes, tanto para la mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) como para la adaptación.

---