

## DESAFIOS CRÍTICOS

LOUISA CAJATY LOPES CLIMATE CHANGE AS A SECURITY RISK: DISRUPTIVE IMPACTS ON THE EUROPEAN UNION'S DEFENCE-RELATED CRITICAL ENERGY INFRASTRUCTURE  
MANUEL GONÇALVES SETE DESAFIOS PARA A RESILIÊNCIA DAS ENTIDADES CRÍTICAS: O CONTRIBUTO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA  
DUARTE LYNCE FARIA OS CABOS SUBMARINOS: INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS QUE DESAFIAM A JURISDIÇÃO DE PORTUGAL E DO DIREITO INTERNACIONAL  
SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES O G20 SOB A PRESIDÊNCIA DO BRASIL: O ENFOQUE SOCIOAMBIENTAL, O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E A BUSCA PELO CONSENSO  
SABRINA MEDEIROS, EVA CRUZEIRO E LUIS CAMPANI O G20 NA PROMOÇÃO DA COERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO COMO MODELO DE GOVERNANÇA GLOBAL  
GILBERTO DE SOUZA VIANNA, RICARDO ALFREDO DE ASSIS FAYAL E RICARDO RODRIGUES FREIRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA NACIONAL

## DESAFIOS CRÍTICOS

LOUISA CAJATY LOPES CLIMATE CHANGE AS A SECURITY RISK: DISRUPTIVE IMPACTS ON THE EUROPEAN UNION'S DEFENCE-RELATED CRITICAL ENERGY INFRASTRUCTURE  
MANUEL GONÇALVES SETE DESAFIOS PARA A RESILIÊNCIA DAS ENTIDADES CRÍTICAS: O CONTRIBUTO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA  
DUARTE LYNCE FARIA OS CABOS SUBMARINOS: INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS QUE DESAFIAM A JURISDIÇÃO DE PORTUGAL E DO DIREITO INTERNACIONAL  
SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES O G20 SOB A PRESIDÊNCIA DO BRASIL: O ENFOQUE SOCIOAMBIENTAL, O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E A BUSCA PELO CONSENSO  
SABRINA MEDEIROS, EVA CRUZEIRO E LUIS CAMPANI O G20 NA PROMOÇÃO DA COERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO COMO MODELO DE GOVERNANÇA GLOBAL  
GILBERTO DE SOUZA VIANNA, RICARDO ALFREDO DE ASSIS FAYAL E RICARDO RODRIGUES FREIRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA NACIONAL

---

## NAÇÃO E DEFESA

---

**Diretora:** Isabel Ferreira Nunes

**Editor:** Luís Cunha

**Assistente Editorial:** António Baranita

---

### *Estatuto Editorial*

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>

---

### *Conselho de Redação*

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

---

### *Conselho Editorial Nacional*

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vitor Rodrigues Viana (Exército Português).

---

### *Conselho Consultivo Nacional*

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

---

### *Editorial Board*

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vitor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

---

---

### ***National Advisory Board***

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

---

### ***International Advisory Board***

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

---

### ***Capa***

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### ***Normas de Colaboração***

Consultar final da revista

---

### ***Propriedade, Edição e Sede da Redação***

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

---

### ***Paginação, Pré-Impressão, Impressão e Acabamento***

Rainho & Neves, Lda.

R. Do Souto, 8 – São João de Ver – 4520-612

Tel: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

---

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

ERC 127782 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

***As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.***

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Climate Change as a Security Risk: Disruptive Impacts on the European Union's Defence-Related Critical Energy Infrastructure	9
<i>Louisa Cajaty Lopes</i>	
Sete Desafios para a Resiliência das Entidades Críticas: o Contributo do Serviço de Informações de Segurança	27
<i>Manuel Gonçalves</i>	
Os Cabos Submarinos: Infraestruturas Críticas que Desafiam a Jurisdição de Portugal e do Direito Internacional	43
<i>Duarte Lynce Faria</i>	
O G20 Sob a Presidência do Brasil: o Enfoque Socioambiental, o Incentivo à Participação Popular e a Busca pelo Consenso	85
<i>Selma Lúcia de Moura Gonzales</i>	
O G20 na Promoção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento como Modelo de Governança Global	107
<i>Sabrina Medeiros, Eva Cruzeiro e Luis Campani</i>	
Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Defesa Nacional	129
<i>Gilberto de Souza Vianna, Ricardo Alfredo de Assis Fayal e Ricardo Rodrigues Freire</i>	

O último número de 2024 da revista *Nação e Defesa* aborda a temática dos “Desafios Críticos” reunindo um conjunto de reflexões de autores portugueses e brasileiros, centradas em torno de dois temas: a importância das infraestruturas críticas nacionais e a sua resiliência e três artigos dedicados aos desafios da governação global tendo como elemento de referência a presidência do G20, no decurso do ano que agora termina.

Louisa Cajaty Lopes explora onexo entre mudança climática, segurança internacional e Infraestrutura Crítica de Energia (CEI) no contexto relacional que tem afetado a União Europeia (UE), estabelecendo uma correlação entre as ameaças e os desafios identificados e a necessidade de se adotar estratégias de governação adaptativa.

No seu artigo Manuel Gonçalves examina a perspetiva do Serviço de Informações de Segurança sobre os desafios à resiliência das entidades críticas, partindo para o efeito de uma análise sobre a transposição da Diretiva europeia de resiliência de Entidades Críticas para um enquadramento nacional, a necessidade de identificar novas Entidades Críticas e o requisito de elaboração de uma estratégia nacional para a resiliência de entidades críticas.

Ainda no domínio das infraestruturas críticas e das suas implicações na jurisdição nacional e no Direito Internacional, Duarte Lynce Faria analisa o desfasamento entre os regimes de regulação internacional relativos à regulamentação dos cabos submarinos e o quadro de ameaças de natureza híbrida, que afetam a segurança das infraestruturas críticas submarinas e analisa o papel dos Estados costeiros na proteção daqueles ativos críticos.

Selma Lúcia de Moura Gonzales analisa a presidência brasileira do G20, que decorreu até novembro de 2024, identificando o contributo daquele país na introdução de novas temáticas na agenda daquele fórum de cooperação económica e as modalidades de construção de consensos em torno dos temas da presidência brasileira no combate à pobreza, às alterações climáticas e no âmbito da bioeconomia.

Sabrina Medeiros, Eva Cruzeiro e Luis Campani examinam a relação entre as Políticas para o Desenvolvimento e os modelos de governança global no contexto do fórum G20. O artigo analisa como as políticas do G20 podem contribuir para diminuir as assimetrias norte-sul, concorrer para o desenvolvimento de capacidades no quadro das políticas para o desenvolvimento e para a coerência entre setores políticos no longo prazo.

O artigo de Gilberto de Souza Vianna, Ricardo Alfredo de Assis Fayal e Ricardo Rodrigues Freire analisa a relação entre a área da defesa nacional e os modelos de desenvolvimento sustentável identificando as consequências, oportunidades e desafios que podem decorrer dessa interação.

Isabel Ferreira Nunes



## Desafios Críticos



# Climate Change as a Security Risk: Disruptive Impacts on the European Union's Defence-Related Critical Energy Infrastructure

Louisa Cajaty Lopes  
*Universidade Católica Portuguesa.*

## Abstract

This essay explores the nexus between climate change, international security, and defence-related Critical Energy Infrastructure (CEI) within the European Union (EU) against the backdrop of an unstable multipolar context. Focusing on climate-induced security, the study draws connections between the identified threats to international stability and security and the influence of climate change on CEI, military installations, and capabilities. By using environmental studies and climate impact research, the findings emphasize the urgent need for adaptive governance strategies. The research identifies options for strengthening climate resilience, fostering multinational collaboration, avoiding internal conflict escalation, and aligning with the EU's goals of climate neutrality by 2050, contributing to the ongoing energy transition.

**Keywords:** Climate Change; Critical Energy Infrastructure; International Stability; Sustainability; Governance; Resilience.

## Resumo

*Mudanças Climáticas como Risco à Segurança: Impactos Disruptivos na Infraestrutura Energética Crítica Relacionada com a Defesa da União Europeia*

*Este ensaio explora o nexo entre mudança climática, segurança internacional e Infraestrutura Crítica de Energia (Critical Energy Infrastructure ou CEI) relacionado com a área da defesa na União Europeia (UE) num contexto multipolar instável. Com foco na segurança face ao clima, o estudo estabelece conexões entre as ameaças identificadas com a estabilidade e segurança internacionais e os impactos da mudança climática na CEI, designadamente nas instalações e capacidades militares. Ao recorrer a estudos ambientais e investigação de impacto climático, o artigo enfatiza a necessidade de novas estratégias de governação. A investigação identifica opções para fortalecer a resiliência climática, promover a colaboração multinacional, evitar a escalada de conflitos internos e acautelar o alinhamento com as metas da UE de neutralidade climática até 2050.*

**Palavras-chave:** Alterações Climáticas; Infraestrutura Energética Crítica; Estabilidade Internacional; Sustentabilidade; Governança; Resiliência.

Artigo recebido: 31.10.2024  
Aprovado: 02.12.2024  
<https://doi.org/10.47906/ND2024.169.01>

## Introduction

Climate change, emerging as a critical security risk, demands comprehensive global policies, being recognized as a ‘threat multiplier’ (Center for Climate and Security, 2023) due to its ability to intensify conflicts, challenging global governance. This designation highlights the extensive reach of climate change’s destabilizing effects, which amplify existing social, economic, and political tensions, exacerbating poverty, resource scarcity, and forced displacement. The German Advisory Council on Global Change (WBGU) (WBGU, 2024) argues that traditional military interventions are insufficient (WBGU, 2007) against climate-induced security risks, emphasizing the need for a global governance strategy with effective climate policies, as conventional military tools are limited in managing these complex, systemic threats, where climate change interacts with vulnerabilities like weak infrastructure, political instability, and poverty.

In regions with compounded challenges, such as drought-affected agricultural zones or flood-prone urban centres, military actions can become increasingly complex and less effective. For instance, in politically unstable areas like the Sahel, the North-Central African semi-arid region between the Sahara Desert and savannah regions, military responses are further strained by climate-related challenges such as water scarcity and desertification, which fuel local grievances, migration, and insurgency recruitment, making lasting stability elusive.

This ‘threat multiplier’ effect is particularly concerning in areas such as the Sahel and Pacific Islands. In the Sahel, prolonged droughts and expanding desertification have intensified competition for resources, exacerbating regional tensions and contributing to the rise of armed groups. These groups exploit resource scarcity and socioeconomic hardship, creating a cycle of violence that traditional military approaches struggle to address. Meanwhile, low-lying Pacific Island nations face rising sea levels, threatening entire communities with displacement and potentially creating “climate refugees” who may strain resources and political relations in host countries. This vulnerability demands not only humanitarian intervention but also long-term adaptation strategies that military forces alone are unequipped to provide. Urgent international cooperation, proactive climate action, and adaptive strategies are crucial to contain conflicts (IPCC, 2001), develop compensation mechanisms, and stabilize the global economy. However, the effectiveness of this process is directly affected by climate change itself, heightening its urgency. To understand the multifaceted risks posed by climate change, it is essential to consider the spectrum of security threats, spanning military, economic, and environmental changes. Research increasingly shows that climate change’s destabilizing effects on nations are not limited to environmental challenges but include cascading effects on public health, migration, and even political stability in vulnerable regions. For instance, climate-in-

duced migration patterns are anticipated to strain international borders, potentially sparking international conflicts. Furthermore, intensifying resource scarcity due to prolonged droughts, loss of arable land, and depletion of fisheries complicates both local and international conflict dynamics.

The IPCC (2001) warns that unabated climate change threatens international security, with global impacts projected from 2025 to 2040 if mitigation efforts fail (WBGU, 2007). The EU, recognizing climate change's critical effects on security, developed the Climate Change and Defence Roadmap (EEAS, 2022), the first EU action plan addressing the links between defence and climate change. According to the "Impacts of Climate Change on Defence-Related Critical Energy Infrastructure" (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023) study, which specifically explores climate change repercussion on the EU's defence sector, the vulnerability of critical energy infrastructure (CEI) aligns sustainability goals with the European Green Deal (European Commission, 2020).

### **Climate Change as a Threat to Defence-Related Critical Energy Infrastructure**

Climate change poses a significant threat to Defence-Related Critical Energy Infrastructure (CEI), disrupting military operations. Recent climate events underscore this vulnerability, with hurricanes in the Caribbean causing severe damage to U.S. military bases, disrupting logistics and necessitating costly repairs. Similarly, in Europe, wildfires have threatened military installations, raising concerns about the readiness of such facilities amid intensifying climate hazards. These events reveal a significant gap in climate risk management, such as unidentified risks, inadequate integration into defence planning, and the lack of a comprehensive EU strategy for energy and climate in defence, which worsens the threat (WBGU, 2007). Addressing this issue requires the modernization of EU energy systems, fostering civilian-military cooperation, and tackling potential security threats from foreign-owned CEI (EDA and JRC, 2023) as existing challenges are amplified by limited coordination, sparse technology implementation, and a lack of quantitative studies (WBGU, 2007). Expert opinions further highlight the gaps within the EU's climate risk management for defence, emphasizing the fragmented approach among EU members.

According to the recent European Defence Agency's report "Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure" (published on June 8th, 2023), the absence of standardized resilience measures leaves installations vulnerable to climate extremes. A coordinated defence strategy that includes climate-proofing initiatives is crucial to bolstering defence readiness, particularly as risks escalate. Consider the vulnerabilities faced by CEI in regions such as the Arctic, where melting permafrost disrupts infrastructure, affecting energy supply chains and military operations. The

thawing permafrost has already destabilized energy pipelines and transportation routes in these regions, exemplifying how critical infrastructure can become compromised, requiring substantial resource allocation to repair and reinforce. Another example includes the US Gulf Coast, where hurricanes increasingly disrupt oil production and military installations, highlighting the need for reinforced infrastructure resilient to extreme weather events.

Another major concern lies in managing foreign-owned CEI within EU borders. For example, in a hypothetical scenario where a foreign entity controls a critical energy grid within the EU, the possibility arises that this external control could be used as leverage in political disputes, posing significant security risks. Should tensions escalate, the EU might face disruptions or even intentional outages, complicating emergency response and compromising military readiness. This hypothetical but plausible risk illustrates the need for rigorous assessments and contingency plans concerning foreign ownership.

The report also indicates that a significant portion of EU defence installations, particularly those in Southern Europe, are prone to climate-related hazards such as wildfires, extreme heat, and droughts. This emphasizes the need for an EU-wide strategy that involves identifying the CEI most vulnerable to climate hazards, creating a risk index for installations, and planning resilient reinforcements accordingly. Climate change exacerbates storm and flood disasters, particularly in vulnerable coastal zones like the east coasts of India and China (Das et al., 2023). Thus, urgent strategies are crucial for Defence-Related Critical Energy Infrastructure in densely populated areas, ensuring resilience amid evolving climate risks. In the context of EU security and defence, climate change presents a multifaceted challenge in which military installations, assets, and supplies are susceptible to damage, affecting operational capabilities. An unplanned Maintenance, Repair, and Overhaul (MRO) may incur higher costs, while the geopolitical landscape evolves due to climate change, introducing potential tensions, disputes, and economic disruptions from changing shipping routes, highlighting the need for effective climate risk management.

Climate policy itself carries security risks (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023), influencing economies reliant on fuel exports or set to benefit from global warming. Transitions can reshape supply chains, job markets, and geopolitics, exacerbating disputes over land, raw materials, and technology. The intersection of climate change and energy introduces challenges for the armed forces, requiring capabilities aligned with a transitioning civilian energy system and increased support requests in civilian operations. The potential consequences of climate change on military installations, equipment, and personnel range from malfunctions and increased MRO to disrupted missions and secondary hazards triggered by natural disasters. Critical infrastructure disruptions, such as electricity, gas, and water supply systems, significantly impair operational effectiveness (WBGU, 2007). Addressing

these challenges requires collaboration with critical infrastructure operators and regulators, considering the complex interdependency of energy systems, making an integrated approach key to enhancing resilience against climate change.

### **Climate Change and Its Impact on Energy Infrastructure**

As climate change threatens global energy production and distribution, exerting significant pressure on critical infrastructure, rising temperatures escalate energy demand and challenge existing systems, while extreme weather events strain production and distribution networks. For instance, coastal energy installations, especially in densely populated areas like the east coasts of India and China (Das et al., 2023), face operational failures, environmental hazards, and security threats, as highlighted in the report "Climate Change and Security: Challenges for German Development Cooperation", under the WBGU Conflict Constellation (Box 2.6) section, which refers to violent conflicts as directly linked consequences of "Climate-induced increase in storm and flood disasters" (WBGU, 2024). Meanwhile, sea level rise further jeopardizes naval bases, undermining capabilities and global security (WBGU, 2024), while melting glaciers introduce complexity and potential conflicts over essential resources (WBGU, 2024).

Extreme heat has severely disrupted nuclear energy production in regions like France, where cooling systems in power plants have been strained, reducing output, and forcing shutdowns to prevent overheating. This has significant security implications, as nuclear power constitutes a substantial part of France's energy portfolio. The situation underscores the need for climate-adapted infrastructure, including enhanced cooling systems for plants in increasingly warm climates, to ensure energy continuity and defence readiness. In Brazil, prolonged droughts have reduced hydropower capacity, challenging energy stability and affecting the country's CEI. Such limitations on reliable power sources during extreme climate events not only strain local resources but also point out vulnerabilities that could be exploited in times of conflict.

During the 2021 winter storm in Texas, natural gas supply disruptions, electricity failures, and water shortages severely damaged the region, exemplifying the cascading effects on infrastructure critical to national security. Military bases experienced operational challenges and economic setbacks due to energy supply issues, highlighting the inadequacy of the resilience measures in place. This event underscored the necessity of robust, redundant systems capable of withstanding severe weather events and the importance of national resilience planning.

Addressing climate change's disruptive shifts on global security demands a strategic, multidimensional approach from national to EU levels. Collaboration across sectors is imperative, especially concerning the integration of climate issues into defence

planning. The “Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure” report recommended concrete measures for EU defence decision-makers, advocating proactive responses to climate challenges. One essential adaptation involves constructing flood barriers around coastal CEI, especially for installations in low-lying areas, to prevent inundation from storm surges and rising seas. Additionally, enhancing cooling systems for power plants in warmer regions has become crucial, as prolonged heat waves challenge traditional cooling capacities, compromising power output and infrastructure resilience.

One of the more subtle yet dangerous effects of climate change is its role in shifting geopolitical alliances and exacerbating international tensions over resources. For example, as polar ice melts, new maritime routes open in the Arctic, sparking interest from global powers, including Russia, the US, and China. This increased competition in previously inaccessible areas is representative of the intersection of climate change and defence, with states asserting control over strategic territories. Additionally, resource scarcity caused by drought and desertification in regions like sub-Saharan Africa could lead to mass migrations and increased regional instability.

The Nile River Basin dispute illustrates the potential for climate-induced water scarcity to fuel regional tensions. Egypt, Ethiopia, and Sudan have historically shared the Nile waters, but Ethiopia’s dam construction has escalated tensions, given Egypt’s reliance on the river for agriculture and drinking water. The nexus between water scarcity and climate change increases the likelihood of conflicts over resource access, stressing the need for diplomacy and cooperative management.

The changes in resource availability intensify competition, complicating collaborative efforts as resource scarcity directly threatens defence capabilities, calling for a strategic reassessment of global defence postures. For nations with limited resources, worsening climate conditions could turn them into conflict hotspots, especially as essential resources like water and arable land grow increasingly scarce. This unequal consequence raises equity concerns and fosters conflict, underscoring the need for comprehensive strategies to ensure stability, defence capabilities, and international security (United Nations Security Council, 2023).

An already mentioned example of the intersection between climate change and energy infrastructure challenges, that can be further explained, occurred during the winter storm of February 2021 in Texas, USA (NCEI, 2023). The storm disrupted natural gas, electricity, water supply, and transportation for days, affecting military installations. The U.S. Air Force faced operational challenges and economic losses, highlighting the need for comprehensive measures. The key lessons from this episode include the recognition that relying exclusively on markets for the resilience of Critical Energy Infrastructure (CEI) is insufficient. There is a pressing need for coordinated oversight to ensure energy systems are weatherized effectively. A more detailed approach to demand-response mechanisms and rolling outages is essential, alongside the promo-

tion of greater flexibility in energy systems. Stakeholder engagement is also critical in developing resilience strategies through scenario planning. Additionally, it is vital to understand the consequences of reducing gas exports, particularly on countries that rely on imports, such as EU Member States (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023).

Moreover, managing foreign-owned CEI within EU borders introduces another layer of complexity. For instance, in a hypothetical scenario where foreign ownership controls critical energy infrastructure, such as a gas pipeline in Eastern Europe, the EU may face a situation where energy supply could be used as leverage in times of geopolitical tension, posing risks to both energy security and defence readiness. This hypothetical situation highlights the need for rigorous oversight and resilience planning to prevent potential vulnerabilities.

### **Disruptive Impacts on Global Security: A Call for Comprehensive Strategies**

A pivotal recommendation from the “Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure” (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023) report is the creation of an EU defence strategy on climate change (EEAS, 2022), designed to ensure a unified response across Member States to climate risks weakening defence capabilities. One key recommendation in the report includes establishing an EU Multi-stakeholder Forum for defence, energy, and climate, which aims to foster cross-sector collaboration and resilience (Joint Research Centre, 2023).

This forum would bring together representatives from government, military, industry, and civil society to exchange insights and develop coordinated strategies for managing climate threats. Additionally, the report emphasizes the need for a tailored Critical Energy Infrastructure (CEI) Strategic Framework (Drossos et al., 2017) to address specific vulnerabilities, particularly through enhanced coordination between civilian and military entities during climate disasters. Regular reviews of risk management plans, designed to identify gaps in integrating climate hazards into defence planning, support the development of guidelines for assessing climate risk and its integration into military planning, procurement, and research. Modernizing infrastructure, especially CEI, based on site-specific climate risks, is essential for maintaining resilience across the EU.

To bolster these efforts, the report recommends a permanent EU program for Research and Development on climate change and defence, alongside an EU-led Competence Centre, to provide continuous support to Ministries of Defence (EEAS, 2022). Such initiatives would inform policy decisions and enhance the EU's capacity to adapt to disruptive climate shifts, contributing to global security by keeping Europe's defence infrastructure resilient and capable.

Globally, coordinated climate-defence strategies have shown success, offering examples for the EU. In Japan, proactive disaster resilience measures have significantly enhanced the country's ability to mitigate the effects of natural disasters on critical infrastructure, including defence-related facilities. Japan's model of integrating early warning systems, building flood-resistant infrastructure, and conducting regular joint exercises between military and civil defence units has proven effective in minimizing disruption. This model of preparedness could serve as a benchmark for the EU as it develops a more unified approach to climate resilience in defence.

The necessity of involving civil society in climate-defence discussions cannot be overstated, as climate change repercussions extend beyond the military sphere to affect society at large. By engaging civil society organizations, local communities, and industry experts in strategic conversations, the EU can promote transparency and gather diverse perspectives, strengthening societal resilience against climate threats. The role of civil society in disaster preparedness and response can significantly enhance military initiatives, ensuring that climate-security policies are inclusive and aligned with the broader needs and interests of society. This inclusive approach would foster public support and enhance the adaptability of climate-security strategies across Europe. Acknowledgment of climate change as a security concern is already widespread, with EU Member States, the European Defence Agency (EDA), the EU, and NATO recognizing its implications (EDA, 2023). Global commitments, such as the Joint Statement on Climate Change and the Armed Forces (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023), underscore the intersection of climate change and security, reflecting that EU Member States are shaping energy strategies for the armed forces with a focus on resilience and sustainability. Proactive measures, including circular economy principles, recycling projects, and sustainability-focused funding, illustrate initial efforts. However, to further strengthen EU Ministries of Defence (MoDs), a more comprehensive integration of climate risk management into infrastructure policies is necessary.

### **Mitigating Climate-Induced Security Risks: A Call to Action**

Rising global temperatures pose a growing threat to defence infrastructure, especially naval bases, which face mounting risks from sea-level rise, storms, and flood disasters. Adaptive strategies are essential to protect these assets, and the World Federation on Global Development and Environment (WFUNA, n.d.) recommends recognizing climate shifts as threats to international security, urging the UN Security Council to adapt its mandate and invoke the "responsibility to protect" principle (Global Centre for the Responsibility to Protect, n.d.). In response, an integrated approach to crisis prevention – merging development cooperation, military spending, and financing

for resilience – is vital, accompanied by a comprehensive review of security budgets to prioritize preventive measures within broader development initiatives.

Historically, the European Union has played a key role in international climate-defence cooperation, gradually recognizing the links between climate risks and security. In the early 2000s, EU policy began to shift towards integrating climate change into its defence and security frameworks, with notable initiatives like the European Security Strategy of 2003 and subsequent climate-focused amendments. The EU Climate Diplomacy initiative, launched in 2011, was an early step towards addressing climate risks through diplomatic engagement. It highlighted the EU's commitment to fostering international dialogue on climate resilience, urging cooperation on early warning systems, disaster preparedness, and resource management.

Yet, EU-led climate-defence initiatives have faced challenges. Political disagreements among Member States have sometimes stalled progress, particularly regarding funding for defence-related climate adaptation. For instance, Central and Eastern European countries, more reliant on coal, have historically resisted ambitious climate policies due to economic concerns. Despite these challenges, the EU has made significant strides in promoting climate-defence cooperation, setting the groundwork for further international efforts. Multilateral forums are pivotal in advancing the global climate-defence agenda, enabling countries to coordinate resilience measures, share resources, and collectively address climate threats. The United Nations and NATO have been particularly influential, with both organizations adopting resolutions and initiatives to address the intersection of climate change and security.

In recent years, the United Nations has made considerable efforts to integrate climate issues into global security dialogues. For example, the UN Security Council debated climate security for the first time in 2007, recognizing climate change as a “threat multiplier” that exacerbates existing conflicts. In 2021, the UN Security Council introduced a resolution – though ultimately blocked – that would have officially categorized climate change as a security threat. Despite challenges, these efforts underscore the growing recognition of climate risks in global security frameworks. NATO has also stepped up its climate-defence initiatives, recognizing that climate change affects operational readiness and mission effectiveness. At the NATO Summit in 2021, the Alliance committed to achieving net-zero emissions by 2050, while establishing a NATO Climate and Security Action Plan to enhance climate resilience across all NATO operations. These initiatives highlight NATO's understanding of climate change as a core security issue, marking a significant shift in traditional defence priorities. Additionally, NATO has pledged to assist member nations in developing sustainable energy solutions, reinforcing infrastructure resilience, and ensuring that military readiness is not compromised by climate-related disruptions. The EU and developed countries play a critical role in establishing a fair multilateral order that addresses climate resilience and supports developing countries. Developing nations,

disproportionately influenced by climate change, often lack the resources to adapt effectively, making them vulnerable to both climate risks and related security threats. Recognizing this, the EU has committed to various support mechanisms to promote climate resilience in these regions.

Financial support for climate adaptation is one of the EU's core contributions to developing nations. Under the Paris Agreement, the EU pledged significant climate financing to assist vulnerable countries in implementing adaptation measures, including building climate-resilient infrastructure, and enhancing disaster preparedness. This support is essential for reducing climate-related conflicts in regions where resource scarcity, exacerbated by climate change, fuels instability. For example, EU funding has helped establish early warning systems and water conservation projects in regions like sub-Saharan Africa, reducing the potential for resource-based conflicts. Moreover, the EU and other developed nations have worked to facilitate technology transfer, equipping developing countries with advanced tools for climate monitoring and adaptation. Programs like the European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT) provide technological support to partner countries, helping them track climate risks and develop mitigation strategies. By sharing data and resources, the EU empowers developing countries to proactively address climate vulnerabilities, fostering a more equitable multilateral order. In addition to financial and technological support, the EU emphasizes the importance of inclusivity in international climate negotiations. Developing countries, often marginalized in decision-making processes, are now increasingly represented in global climate forums, where their voices contribute to shaping policies that reflect their unique challenges. Ensuring that these nations have a say in international climate-defence strategies strengthens multilateral cooperation and promotes a fairer global system.

Aligning security policies with climate challenges enables nations to fortify the resilience of their defence infrastructure, contributing to global stability. Robust international cooperation, spearheaded by the EU and Germany, is critical for diplomatic initiatives (Daehnhardt, 2018) aimed at addressing climate security risks and preventing conflicts related to resource scarcity. The EU should champion sustainable mitigation policies, set ambitious emission reduction targets, implement energy policy reforms, and advocate for innovative mitigation strategies, ensuring that comprehensive international cooperation extends to development assistance, supporting vulnerable countries in adaptation. Recent EU strategies, such as the Energy Union Strategy (European Parliament Research Service, 2015), Governance of the Energy Union and Climate Action (European Commission, 2024), Clean Energy for All (European Commission, n.d.), RepowerEU Plan (European Commission, 2022), Fit for 55 Package (Council of the European Union, 2023), European Critical Infrastructure Directive (European Commission – Directorate-General for Home Affairs, 2024), Environmental Impact Assessment Directive (European Commis-

sion – Directorate-General for Environment, n.d.), EU Civil Protection Mechanism (ECHO, 2024), and regulations on Energy Supply Security and Emergency Response (European Commission – Directorate-General for Energy, n.d.) and the Seveso-III Directive (UK-EU) (HSE, n.d.), aim to mitigate climate risks, enhance energy security, and safeguard critical infrastructure. These strategies lay the groundwork for a collaborative and resilient approach to climate-security challenges, integrating energy and environmental policies into a unified framework.

The intertwining of strategies for enhancing defence infrastructure resilience, advocating for international cooperation, and championing sustainable policies emerges as a comprehensive approach to global security. As climate risks intensify, the EU's commitment to a fair and effective multilateral order – where developed nations support climate adaptation in developing regions – will be essential for reducing global instability and promoting a more secure future for all.

### **International Cooperation and Diplomacy in Addressing Climate-Induced Security Risks**

In the face of escalating global climate security risks, international collaboration is essential to contain climate-induced conflicts (OECD, 2013). Diplomatic initiatives, compensation mechanisms, and economic stabilization play pivotal roles. Establishing a fair multilateral order is crucial for fostering cooperation, with Germany leading within the EU (Schoeller, n.d.). A forward-looking Common Foreign and Security Policy becomes indispensable amid geopolitical shifts caused by climate change, and proactive societal involvement is necessary to tackle the global challenge of climate change.

Notably, the EU Climate Diplomacy Initiative, launched in 2011, exemplified a more proactive stance, focusing on partnerships with countries in climate-vulnerable regions. Through this initiative, the EU provided climate-related assistance to developing countries, particularly in Africa and the Caribbean. Despite these successes, challenges emerged as EU Member States sometimes disagreed on budget allocations and prioritization of climate-defence issues, diminishing the initiative's effectiveness. Nevertheless, the EU has consistently championed climate resilience through its Green Deal, 'Fit for 55 Package', and recent policy frameworks that emphasize defence preparedness in a changing climate.

The importance of multilateral forums, such as the United Nations and NATO, has grown as climate-security threats increase globally. These institutions have been instrumental in bringing together diverse actors to coordinate climate resilience efforts. In particular, NATO has integrated climate considerations into its defence planning through the NATO Climate Change and Security Action Plan. This initiative represents a paradigm shift, prioritizing climate risks as fundamental security

concerns across Member States, even though these efforts face challenges due to varied national interests and resource constraints.

The UN has also taken significant steps to address climate-security risks, with the Security Council frequently debating climate change as a “threat multiplier”. While formal resolutions categorizing climate change as a security risk have faced resistance, the UN remains a critical forum for climate-defence discussions. Recently, the UN proposed integrating climate response measures into peacekeeping missions, emphasizing environmental stewardship as a central tenet of peace and resilience. Such initiatives underscore the UN’s commitment to embedding climate resilience into its broader security frameworks.

In establishing a fair multilateral order, developed nations have a responsibility to support developing countries’ climate resilience, given the disproportionate effect climate change has on these regions. The EU has pioneered various financial and technical assistance programs aimed at enhancing climate adaptation capabilities in developing countries, acknowledging that vulnerability to climate risks often coincides with limited resources and infrastructure. Under the Paris Agreement, the EU pledged substantial climate financing to assist countries most affected by climate change. These funds support essential adaptation projects, including infrastructure development, disaster preparedness, and resource management initiatives. This commitment to financial support is critical for reducing potential climate-induced conflicts in regions where resource scarcity is aggravated by climate change. For instance, EU-backed water conservation projects and early warning systems in sub-Saharan Africa and Southeast Asia have played a role in reducing conflict risks associated with resource scarcity.

In addition to financial support, the EU focusses on knowledge-sharing and technology transfer. Programs like the European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT) facilitate technical assistance for partner countries, empowering them to track and respond to climate vulnerabilities. These efforts aim to create equitable access to climate resilience strategies, promoting a fairer multilateral order by equipping vulnerable nations with tools to address climate risks. A proposed EU-led Climate Resilience Initiative would enhance cooperation with nations particularly vulnerable to climate challenges by establishing frameworks for shared resources, adaptive infrastructure investment, and knowledge exchange on climate adaptation strategies. This initiative aligns with the EU’s broader Green Deal, connecting resilience efforts across sectors, including energy, transportation, and emergency response. By aligning these efforts with the EU Green Deal, this initiative would provide a holistic approach to climate resilience, promoting sustainable development within and beyond EU borders.

In the realm of defence, comprehensive actions across EU Ministries of Defence (MoDs) are critical, requiring coordinated responses to Critical Energy Infrastructure (CEI) failures. Challenges remain, including limited control over civilian-owned CEI, dependence on finite energy sources, and insufficient identification of mission-critical

loads. Integrating climate considerations into military planning is currently limited (U.S. Department of Defence, 2021), exposing EU MoDs to energy security vulnerabilities. Governance issues further compound these challenges, with the lack of an integrated EU strategy for energy and climate in defence (Tavares Da Costa, Krausmann & Hadjisavvas, 2023). To address these gaps, a multi-stakeholder approach is necessary, involving structured civilian-military cooperation. Research and development in the defence sector must focus on sustainable adaptation solutions, with a two-pronged approach emphasizing both adaptation and mitigation. This strategy can ensure that EU defence mechanisms remain resilient against climate threats, securing a sustainable future for both the EU and its global partners.

### **Sustainable Policies for Climate Change Mitigation: A Global Imperative**

The World Federation on Global Development and Environment (WBGU) (WBGU, n.d.) underscores the UN's critical role in managing environmentally induced conflicts, calling for enhanced coordination and proposing that the United Nations Environment Programme (UNEP) (United Nations, 2020) be elevated to a specialized agency. WBGU advocates for international co-financing of adaptation measures in developing countries, highlighting the importance of increasing Official Development Assistance (ODA) to 0.7% of gross national income to ensure an equitable distribution of responsibility. To achieve this, a comprehensive strategy under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is necessary, with a particular focus on adaptation for developing and newly industrializing nations. One of WBGU's innovative proposals is the creation of an international environmental migration fund, structured on the "polluter pays" principle (European Commission – Environment, 2023). The fund would be financed through contributions based on country-specific emissions and GDP indicators. This approach aims to address the growing issue of environmental migration by providing financial support to communities harmed by climate change and facilitating a fair distribution of resources for adaptation. The International Dialogue on Migration could be instrumental in implementing such a fund, enabling cooperation among countries to manage climate-induced migration flows effectively. This fund has the potential to significantly reduce pressure on vulnerable regions by supporting migration as an adaptive response to climate risks, which could, in turn, stabilize global migration patterns. In the European context, climate change has been recognized as a threat multiplier since 2008. The EU, through groundbreaking initiatives like the EU's Climate Change and Defence Roadmap (EEAS, 2022), has embedded climate considerations into its security and defence policies. This roadmap aligns with broader EU strategies, such as the European Green Deal and the European Climate Law, focusing on transitioning

EU Ministries of Defence towards climate neutrality and enhancing energy resilience within defence operations.

The EU's 'Fit for 55 Package' is a key component of the European Green Deal, aiming to reduce greenhouse gas emissions by 55% by 2030. This ambitious package includes measures to modernize the energy grid, advance renewable energy adoption, and support decarbonisation efforts across industries. In terms of defence resilience, 'Fit for 55' encourages EU Member States to consider energy efficiency and renewable energy sources in military operations, thereby decreasing dependency on fossil fuels and increasing preparedness for energy-related disruptions.

Similarly, the 'Clean Energy for All' initiative aims to make energy systems more sustainable and accessible. By focusing on energy security, this initiative enhances the resilience of critical infrastructure, including defence infrastructure, in the face of climate threats. The anticipated results of both 'Fit for 55' and 'Clean Energy for All' extend beyond emission reductions to foster a more secure and resilient energy landscape for defence operations.

Other countries, such as Canada and Australia, have made notable advancements by integrating climate adaptation into their defence policies, setting examples that could inform EU adaptation strategies. Canada's Department of National Defence has implemented the 'Strong, Secure, Engaged' policy, which includes provisions for addressing climate disturbances on military infrastructure and operations. In Australia, the Department of Defence developed the "Defence Environmental Strategy 2016-2036" and the "Defence Net Zero Strategy", which outline steps to manage climate risks, adapt infrastructure, and secure supply chains in anticipation of climate-induced challenges. These examples demonstrate effective models for incorporating climate resilience into defence policy, reinforcing the need for proactive measures within the EU to enhance military adaptability in response to climate threats.

The EU's Strategic Compass for Security and Defence (EEAS, 2022), published in March 2022, sets ambitious targets for resilience, climate neutrality, and enhanced crisis support capabilities, underscoring the commitment of EU Member States to develop national strategies for climate change preparedness within their armed forces by the end of 2023. These measures reflect the importance of sustainable policies in mitigating climate risks and fostering a stable and resilient global future. By adopting these strategies, the EU aims to strengthen its defence framework, ensuring it is well-prepared to face climate-related security challenges.

### **Conclusion on a Climate-Resilient and Sustainable Future for EU Defence**

In conclusion, addressing security threats from climate change requires immediate, robust responses, with a key focus on the fallout on defence-related energy infrastructure, especially considering the 2°C threshold. Proactive climate protection policies

are essential to mitigate emissions and prevent global economic destabilization amid complex challenges such as increased migration, water and food crises, storms, and floods, while global unity is necessary for effective crisis management, institution strengthening, and resource mobilization.

The evolving understanding of climate change as a security risk calls for a re-evaluation of policy frameworks, focusing on resilience, inter-agency collaboration, and adaptive strategies. Future policies should emphasize comprehensive climate risk assessments for defence installations, integrating adaptation into defence budgets, and increasing cooperation with civilian agencies. A strengthened EU mandate to address climate change within military planning would also facilitate coordinated responses, ensuring energy security and operational integrity across Member States. The proposed EU Defence Strategy, Multi-Stakeholder Forum, Critical Energy Infrastructure (CEI) framework, and coordinated response mechanisms reinforces the importance of incorporating climate considerations into military planning, investment, and infrastructure to enhance resilience. Additionally, the EU-led Competence Centre fosters innovation and decision-making in climate change mitigation, as failure to implement strong climate protection policies may result in conflicts and global destabilization. The EU's strategies proactively tackle climate risks, align the defence sector with the EU's 2050 energy and climate neutrality targets, and stress operational measures, capability planning, and governance efforts. These strategies emphasize the need for decisive action to make EU defence sustainable and resilient to climate change. Acknowledging the challenges, they accentuate the significant role the defence sector can play in addressing global warming, which is why a delayed action increases the risk of military capability loss, higher costs, and serious consequences for EU security, making the proactive involvement of the armed forces essential for a secure and sustainable future.

## Bibliography

- Center for Climate and Security, 2023. *Climate Change as a Threat Multiplier: History, Uses, and Future of the Concept*. [Online] Available at: <https://climateandsecurity.org/2023/01/briefer-climate-change-as-a-threat-multiplier-history-uses-and-future-of-the-concept/#:~:text=The%20term%20was%20coined%20in,to%20contribute%20to%20security%20risks> [Accessed 1 December 2024].
- Council of the European Union, 2023. Fit for 55: Delivering the European Green Deal. Available at: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en) [Accessed 1 December 2024].
- Daehnhardt, P., 2018. European Defence and German Defence Cooperation. *Nação e Defesa*, n.º 150, pp. 94-114. Available at: Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP). [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/29557/1/NeD150\\_PatriciaDaehnhardt.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/29557/1/NeD150_PatriciaDaehnhardt.pdf) [Accessed 31 October 2024].

- Das, D., et al., 2023. *Assessing the impacts of climate change on hydropower generation and its vulnerability in the Brahmaputra River basin*. *Natural Hazards and Earth System Sciences (NHESS)*, 23. [Online] Available at: <https://nhess.copernicus.org/articles/23/2475/2023/> [Accessed 31 October 2024].
- Drossos, N., et al., 2017. *Critical Infrastructure Protection: Prevention, detection, response, and mitigation of the combination of physical and cyber threats to the critical infrastructure of Europe, Defending the European Energy Infrastructures*. CEI Security Stakeholder Group Manifest. [Online] Available at: <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5b7096f83&appId=PPGMS> [Accessed 31 October 2024].
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), 2024. *EU Civil Protection Mechanism*. Available at: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en) [Accessed 31 October 2024].
- European Commission – Directorate-General for Energy, n.d. *Security of Electricity Supply*. Available at: [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-electricity-supply\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-electricity-supply_en) [Accessed 31 October 2024].
- European Commission – Directorate-General for Environment, n.d. *Environmental Impact Assessment*. Available at: [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en) [Accessed 01 December 2024].
- European Commission – Directorate-General for Home Affairs, 2024. *Critical infrastructure resilience at EU-level*. Available at: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/critical-infrastructure-resilience-eu-level\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/critical-infrastructure-resilience-eu-level_en) [Accessed 01 December 2024].
- European Commission – Environment, 2023. *Zero Pollution: Commission Consults Citizens and Stakeholders on the Polluter Pays Principle*. Available at: [https://environment.ec.europa.eu/news/zero-pollution-commission-consults-citizens-and-stakeholders-polluter-pays-principle-2023-05-12\\_en#:~:text=The%20%22polluter%20pays%22%20principle%20is%20enshrined%20in%20Article%20191,\(source%20and%20holding%20polluters%20accountable](https://environment.ec.europa.eu/news/zero-pollution-commission-consults-citizens-and-stakeholders-polluter-pays-principle-2023-05-12_en#:~:text=The%20%22polluter%20pays%22%20principle%20is%20enshrined%20in%20Article%20191,(source%20and%20holding%20polluters%20accountable) [Accessed 31 October 2024].
- European Commission, 2020. *European Green Deal*. [Online] Available at: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en) [Accessed 31 October 2024].
- European Commission, 2022. *Repower EU: Affordable, Secure, and Sustainable Energy in Europe*. Available at: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pt) [Accessed 31 October 2024].
- European Commission, 2024. *Governance of the Energy Union, and Climate Action*. Available at: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/governance-energy-union-and-climate-action\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/governance-energy-union-and-climate-action_en) [Accessed 31 October 2024].
- European Defence Agency (EDA) and Joint Research Centre (JRC), 2023. *EDA-JRC Study*. [Online] Available at: [https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-jrc-study\\_web-version.pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-jrc-study_web-version.pdf) [Accessed 26 October 2024].

- European Defence Agency (EDA), 2023. *Climate Change and EU Defence: Released New Report Analysing the Links Between Climate, Energy and Defence*. Available at: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/06/08/climate-change-and-eu-defence-released-new-report-analysing-the-links-between-climate-energy-and-defence> [Accessed 31 October 2024].
- European External Action Service (EEAS), 2022. *Climate Change and Defence – EU's Climate Change and Defence Roadmap*. [Online] Available at: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-28-ClimateDefence-new-Layout.pdf> [Accessed 31 October 2024].
- European External Action Service (EEAS), 2022. *Strategic Compass for Security and Defence*. Available at: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf) [Accessed 31 October 2024].
- European Parliament Research Service, 2015. *European Parliament*. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551310/EPRS\\_BRI\(2015\)551310\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551310/EPRS_BRI(2015)551310_EN.pdf) [Accessed 31 October 2024].
- German Advisory Council on Global Change (WBGU), 2024. *Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU)*. [Online] Available at: <https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu> [Accessed 31 October 2024].
- Global Centre for the Responsibility to Protect, n.d. Global Centre for the Responsibility to Protect. Available at: <https://www.globalr2p.org/what-is-r2p> [Accessed 31 October 2024].
- Health and Safety Executive (HSE), n.d. Introduction to Seveso III Directive. Available at: <https://www.hse.gov.uk/seveso/introduction.htm> [Accessed 31 October 2024].
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001. Adaptation to Climate Change in the Context of Sustainable Development and Equity (Chapter 18). In, *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. [Online] Available at: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/wg2TARchap18.pdf> [Accessed 31 October 2024].
- Joint Research Centre, 2023. *Climate change and EU defence: released new report analysing the links between climate, energy and defence*. [Online] Available at: [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/climate-change-and-eu-defence-released-new-report-analysing-links-between-climate-energy-and-defence-2023-06-08\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/climate-change-and-eu-defence-released-new-report-analysing-links-between-climate-energy-and-defence-2023-06-08_en) [Accessed 31 October 2024].
- National Centers for Environmental Information (NCEI), 2023. *Great Texas Freeze: February 11-20, 2021*. [Online] Available at: <https://www.ncei.noaa.gov/news/great-texas-freeze-february-2021#:~:text=On%20February%2011%2D%2D2021,the%20entire%20state%20of%20Texas> [Accessed 31 October 2024].
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2013. Environmental fiscal reform (Chapter 3). In, *Scaling-up Finance Mechanisms for Biodiversity*. Report, OECD Publishing, Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264193833-5-en> [Accessed 1 December 2024].
- Schoeller, M. G., n.d. Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions. European Council. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/leadership-in-the-eurozone-the-role-of-germany-and-eu-institutions-magnus-g-schoeller/> [Accessed 31 October 2024].
-

- Tavares Da Costa, R., Krausmann, E. & Hadjisavvas, C., 2023. *Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure*. EUR 31270 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/03454, JRC130884.
- U.S. Department of Defence, 2021. Department of Defence Climate Adaptation Plan. Available at: <https://www.sustainability.gov/pdfs/dod-2021-cap.pdf> [Accessed 31 October 2024].
- United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA), n.d. *Conflict-Sensitive Climate-Security Toolbox: Briefing Note*. [Online] Available at: [https://dppa.un.org/sites/default/files/csm\\_toolbox-1-briefing\\_note.pdf](https://dppa.un.org/sites/default/files/csm_toolbox-1-briefing_note.pdf) [Accessed 31 October 2024].
- United Nations Security Council, 2023. *UN Security Council*. [Online] Available at: <https://press.un.org/en/2023/sc15318.doc.htm> [Accessed 31 October 2024].
- United Nations, 2020. *United Nations Environment Programme (UNEP)*. Available at: <https://www.unep.org> [Accessed 31 October 2024].
- WBGU, 2007. *World in Transition, Climate Change as a Security Risk*. [Online] Available at: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/climate-report.pdf> [Accessed 31 October 2024].
- World Federation of United Nations Associations (WFUNA), n.d. World Federation of United Nations Associations (WFUNA). Available at: <https://wfuna.org> [Accessed 31 October 2024].
- World Federation on Global Development and Environment (WBGU), n.d. World Federation on Global Development and Environment. Available at: <https://www.wbgu.de/en/> [Accessed 1 December 2024].

# Sete Desafios para a Resiliência das Entidades Críticas: o Contributo do Serviço de Informações de Segurança

Manuel Gonçalves\*

*Serviço de Informações de Segurança.*

## Resumo

A conclusão do processo de designação das infraestruturas críticas nacionais, a transposição da Diretiva Europeia de Resiliência de Entidades Críticas, a identificação das novas Entidades Críticas e a elaboração da avaliação nacional de riscos e da estratégia nacional para a resiliência de entidades críticas, num espaço temporalmente curto, são tarefas de monta a que Portugal deve dar resposta para ter serviços essenciais mais seguros, numa conjuntura internacional crescentemente adversa. Subjacente à Diretiva e aos desafios que comporta, está uma visão holística da segurança que o Serviço de Informações de Segurança detém sobre estas matérias e através da qual já contribui para o cumprimento de várias obrigações contempladas na Diretiva.

**Palavras-chave:** Infraestruturas Críticas; Entidades Críticas; Segurança; Desafios; Avaliação de Riscos; Estratégia; Avaliação das Ameaças.

## Abstract

*Seven challenges to the resilience of critical entities: the role of the Portuguese Security Intelligence Service*

*The completion of the process of designation of national critical infrastructures, the transposition of the European Directive on the Resilience of Critical Entities, the identification of the new Critical Entities and the production of the national risk assessment and the national strategy for the resilience of critical entities, in a short period of time, are major tasks that Portugal must answer in order to have safer essential services in an increasingly adverse international situation. Underlying the Directive and the challenges it entails is a holistic view of security that the Portuguese Security Intelligence Service holds on these matters and under which it already contributes to the fulfilment of several obligations set out in the Directive.*

**Keywords:** Critical infrastructure; Critical entities; Security; Challenges; Risk Assessment; Strategy; Threat Assessment.

Artigo recebido: 30.10.2024

Aprovado: 27.11.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.169.02>

---

\* O autor é o Coordenador do Programa Crítica, programa de sensibilização do SIS, que visa contribuir para a melhoria da proteção das infraestruturas críticas.

## Introdução

A recente Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, relativa à resiliência de entidades críticas (Diretiva REC), cuja transposição para o ordenamento jurídico interno deveria ter sido realizada até 17 de outubro último, consagra uma abordagem holística à segurança das Infraestruturas Críticas (IC). Por um lado, porque integra a “proteção” no conceito mais amplo de resiliência, o qual abarca realidades que são, igualmente, essenciais ao normal funcionamento das IC.

Procura-se, assim, garantir as capacidades de proteção, resposta, resistência, atenuação, absorção, adaptação e recuperação de incidentes, isto é, eventos que “perturbem ou tenham potencial para perturbar significativamente a prestação de um serviço essencial, inclusive quando afetar os sistemas nacionais que salvaguardam o Estado de direito” (art.º 2.º, n.º 3, da Diretiva REC).

Por outro lado, ao criar o conceito de “Entidades Críticas” (EC), a Diretiva REC põe o foco na necessidade de manutenção do serviço essencial prestado pela entidade em causa. Com efeito, a avaliação da Diretiva 2008/114/CE do Conselho de 8 de dezembro, relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas (Diretiva DIC), realizada em 2019, concluiu que, “devido à natureza cada vez mais interligada e transfronteiriça das operações que utilizam infraestruturas críticas, as medidas de proteção relativas apenas a ativos individuais são insuficientes para evitar a ocorrência de todas as perturbações”.

Esta nova abordagem traz novos desafios que acrescem aos que já decorriam da legislação anterior (e ainda em vigor) relativamente à proteção de IC, alguns inerentes à própria natureza das IC e das EC, outros decorrentes da opção do legislador nacional de, só em 2022, ter optado por alargar a identificação de IC a mais dez setores, em vez dos dois a que a anterior Diretiva de Proteção de IC obrigava.

Com efeito, recorde-se que a Diretiva DIC, constituiu os Estados-Membros na obrigação de identificarem IC nos setores dos Transportes e da Energia, muito embora, à luz do princípio da subsidiariedade, cada Estado fosse (e seja) livre de determinar outros setores onde entenda que devem ser identificadas IC.

A maioria dos nossos parceiros europeus optou por esta última solução, alargando a vários outros setores a obrigação de identificação de IC. O legislador nacional, só em 2022, pelo Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 janeiro (DL 20/2022), alargou o âmbito da identificação de IC para os seguintes setores (para além dos já referidos Transportes e Energia): Comunicações; Infraestruturas digitais e prestadores de serviços digitais; Abastecimento público de água e tratamento de resíduos; Alimentação; Saúde; Indústria; Serviços financeiros; Órgãos de Soberania e Governação; Segurança; e Defesa.

## Sete Desafios para a Resiliência das Entidades Críticas

O enquadramento *supra* descrito traduz-se numa multiplicidade de desafios, por vezes sobrepostos, que têm, impreterivelmente, de ser abordados e superados, não apenas para que o Estado português cumpra com a obrigação formal de respeito pela legislação europeia, mas, sobretudo, para que Portugal consiga garantir o normal funcionamento dos seus serviços essenciais, numa conjuntura cada vez mais instável e de conflitualidade internacional crescente.

Sem prejuízo de outros que possam ser, legitimamente, considerados, elencam-se *infra* os sete desafios que, numa perspetiva estratégica da segurança, se afiguram como os mais prementes.

### **Primeiro Desafio: transposição da Diretiva REC, conciliando-a com o trabalho já efetuado e em curso no âmbito da proteção de infraestruturas críticas**

Um primeiro desafio consiste na transposição da Diretiva REC para o ordenamento jurídico interno, conciliando-a com o trabalho que está a ser realizado na identificação e designação das IC, não apenas nos novos setores introduzidos pelo DL 20/2022 mas, também, nos setores da Energia e Transportes, nos quais ocorreram mudanças nas listas de infraestruturas que devem ser consideradas críticas.

Note-se que, apesar da identificação de uma infraestrutura como crítica ter um carácter estável, essa identificação não é imune a alterações. Com efeito, uma IC pode deixar de o ser devido à criação de redundâncias, com a consequente perda de criticidade, ou por ser desativada, como aconteceu com a Central Termoelétrica de Sines (*Observador*, 2021).

Por outro lado, a eliminação de redundâncias (ou estas serem insuficientes para garantir a função da IC em caso de perda ou perturbação), a redefinição do funcionamento dos operadores setoriais (que serão as novas EC) e a redefinição do funcionamento dos setores de atividade por parte do poder político, ou pelo regulador setorial, podem originar a necessidade de identificação de novas IC, mesmo em setores onde a identificação já tinha sido realizada.

Assim, será fundamental que todo o trabalho efetuado com vista à identificação de IC e à validação dos planos de segurança das IC não seja posto em causa pela transposição da nova Diretiva REC. É que, apesar de esta Diretiva manter o conceito de IC (embora, e bem, alargando o seu escopo para os ativos que sejam necessários para a prestação de um ou mais serviços essenciais<sup>1</sup>), ela deixou de criar obrigações no contexto das IC, transferindo-as para as EC.

---

1 Até à nova Diretiva, uma IC era definida como “a componente, sistema ou parte deste que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o

Acresce que a Diretiva REC revoga, expressamente, a anterior Diretiva DIC, mas sem estabelecer qualquer ligação com as obrigações anteriormente criadas por esta, concretamente no que respeita ao processo de identificação de IC. De certa forma, é como se o legislador entendesse que o processo de identificação de IC já estivesse concluído e fosse imutável e que, como se revelou insuficiente, também já não seria preciso abordar mais este tema.

Porém, tal entendimento, caso venha a ser o seguido na transposição da nova Diretiva REC, não parece ser o mais correto, por cinco razões.

A primeira razão é que a própria Diretiva REC refere, no parágrafo 13 do seu Preâmbulo, que “cada Estado-Membro deverá dispor de uma estratégia para reforçar a resiliência das entidades críticas” e que “Por razões de coerência e eficiência, a estratégia deverá ser concebida de modo a **integrar sem discontinuidades as políticas existentes**, com base, sempre que possível, nas estratégias nacionais e setoriais, planos ou documentos similares pertinentes existentes” (negrito nosso). Ou seja, dá espaço e incentiva os Estados-Membros a manterem e aprofundarem todo o trabalho já realizado e que contribui para o objetivo de conseguir tornar as suas EC resilientes.

A segunda razão é que, como já foi supra referido, a identificação de IC é uma realidade que não é estática, mas sim dinâmica, e que, naturalmente, continuará a ocorrer ao longo do tempo em virtude das várias mudanças que cada setor poderá sofrer no futuro. E têm de ser os Estados a identificar quais são as IC presentes nos seus territórios, tanto mais que tal identificação implica um dever de proteção acrescida que é partilhado pelo respetivo operador (a EC) e pelo Estado, enquanto detentor e garante das funções soberanas de segurança interna e de defesa.

Acresce que, e esta é a terceira razão, especificamente no caso português, o processo de identificação de IC está longe de estar concluído, pelo que deverá ser mantido o esforço com vista à sua conclusão.

A quarta razão prende-se com um argumento lógico: quando falamos de uma EC referimo-nos a algo imaterial. A materialização da EC é feita pelas suas instalações, pelos seus ativos, pelos seus equipamentos, pelas suas redes e/ou pelos seus sistemas.

---

bem-estar económico ou social, e cuja perturbação do funcionamento ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções”. A nova definição introduzida pela Diretiva REC alarga este conceito para “**um ativo**, uma instalação, um equipamento, uma rede ou um sistema, no seu todo ou uma parte de um ativo, uma instalação, um equipamento, uma rede ou um sistema, que seja necessário para a prestação de um serviço essencial” (negrito nosso), sendo serviço essencial definido como “um serviço que é indispensável à manutenção de funções societárias ou atividades económicas vitais, da saúde e segurança pública ou do ambiente”. Daqui decorre que uma IC até poderá ser algo que não tenha necessariamente sido construído pelo Homem, sem prejuízo de ações humanas que incidam sobre ela com vista à manutenção da sua funcionalidade como será, por exemplo uma barra de um porto que seja uma IC ou mesmo um aquífero subterrâneo essencial ao abastecimento das populações ou outros serviços essenciais.

---

Isto é, pelo que pode, eventualmente, ser identificado como IC e pelo que pode (e deve) ser objeto de proteção acrescida para assegurar a manutenção do serviço ou serviços essenciais que presta. Mas, como não é possível proteger tudo de uma entidade e nem tudo é crítico, mesmo numa entidade que seja crítica, a identificação de IC permite definir prioridades na alocação de recursos (que não são ilimitados) na proteção das EC, concretamente nos seus ativos que são críticos.

A quinta e última razão, e que deriva da razão anterior, consiste na necessidade de as Forças de Segurança competentes precisarem de saber, territorialmente o que existe de crítico nas suas áreas de competência e que deve ser, prioritariamente, protegido por elas. Aliás, como decorre do art.º 16.º do DL 20/2022, “o plano de segurança da infraestrutura crítica articula-se com o plano de proteção e intervenção elaborado pelas forças de segurança territorialmente competentes, com o plano de emergência de proteção civil elaborado pela autoridade de proteção civil territorialmente competente e, quando apropriado, com instrumentos setoriais específicos”.

### **Segundo Desafio: concluir a identificação e designação das IC nos novos setores designados pelo DL 20/2022**

O alargamento da obrigatoriedade de identificação e designação de IC, para além da Energia e dos Transportes, determinado pelo DL 20/2022, implica um processo moroso que começa com a designação das Entidades setoriais e da criação de grupos de trabalho setoriais coordenados por estas. Este processo inclui não só a designação das IC em cada um dos novos setores visados<sup>2</sup> mas, também, a aprovação dos planos de segurança de cada IC, por parte do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Pelo meio, é necessário que sejam definidos os critérios setoriais que permitam levar à identificação e designação de IC, de acordo com os critérios gerais definidos no art.º 8.º do DL 20/2022, tendo em conta uma apreciação qualitativa das consequências provocadas pela inoperacionalidade de cada infraestrutura, nomeadamente, e numa primeira fase:

- a) O impacto económico, estimado em termos de importância dos prejuízos económicos e da degradação de bens ou serviços, incluindo também os potenciais efeitos ambientais;
- b) O impacto na sociedade, avaliado em termos de impacto na soberania nacional, na confiança das populações e na perturbação da vida quotidiana, incluindo a perda de serviços essenciais;

---

2 Os já referidos: Comunicações; Infraestruturas digitais e prestadores de serviços digitais; Abastecimento público de água e tratamento de resíduos; Alimentação; Saúde; Indústria; Serviços financeiros; Órgãos de Soberania e Governança; Segurança; e Defesa.

c) A possibilidade de ocorrência de acidentes, avaliada em termos de número potencial de feridos ou vítimas mortais.

A estes acrescem ainda, num segundo momento, os seguintes critérios:

- a) O tipo de bens produzidos ou serviços prestados pela IC;
- b) As alternativas disponíveis no fornecimento dos bens produzidos ou serviços prestados pela IC;
- c) A população e área geográfica afetada por uma eventual perturbação do funcionamento ou destruição da IC;
- d) A duração de uma eventual perturbação do funcionamento da IC e o tempo previsível para a sua recuperação.

No momento atual, sem nos referirmos, expressamente, a nenhum setor em particular, sabe-se que há setores que já estão muito avançados nos seus trabalhos e que já terão uma lista, necessariamente, provisória e informal, de possíveis IC, enquanto existem outros onde ainda não foi realizado qualquer trabalho neste domínio.

Embora se admita que poderá haver algum compasso de espera para se perceber como será feita a transposição da Diretiva REC para o ordenamento jurídico interno e como essa transposição deverá ser compaginada com o trabalho realizado ou a ser realizado, a realidade é que, face aos argumentos expostos *supra* a propósito do primeiro desafio, justifica-se a continuação e a conclusão, tão rapidamente quanto possível, do processo de identificação e designação de IC nos novos setores referidos pelo DL 20/2022.

Enquanto estes trabalhos não estiverem concluídos, não só o nosso país continuará atrasado neste domínio face à generalidade dos seus parceiros europeus, a começar pelos nossos vizinhos mais próximos, como também, e mais importante, não terá as suas EC e os serviços essenciais que prestam tão seguros como poderiam e deveriam estar.

### **Terceiro Desafio: identificar as Entidades Críticas nacionais**

O art.º 2.º n.º 1 da Diretiva REC define uma EC como “uma entidade pública ou privada que tenha sido identificada por um Estado-Membro, nos termos do artigo 6.º, como pertencente a uma das categorias estabelecidas na terceira coluna do quadro constante do anexo”.

Descodificando o hermetismo desta redação, uma EC é uma entidade que um Estado-Membro considera que:

- a) Presta um ou mais serviços essenciais;
- b) Opera e as suas IC estão localizadas no território deste Estado-Membro. Este critério implica que uma EC tenha de ter pelo menos uma IC e que esta se localize no território do Estado-Membro que identifica a EC. Tal obrigatoriedade de cumulação de critérios poderá suscitar dificuldades na identificação de uma EC, já que é concebível a existência de EC que, pela sua natureza ou modelo de funcionamento, possam assegurar serviços essenciais a um Estado-Membro sem terem IC no território deste Estado-Membro ou mesmo sem quaisquer IC em qualquer território. Imagine-se, por exemplo, uma companhia aérea de transporte de passageiros e de carga que seja considerada essencial a um Estado-Membro, mas que as IC que utiliza ou de que depende sejam detidas por outras entidades, como por exemplo os aeroportos em que aterra e de onde descola e onde reabastece ou a navegação aérea de que depende para voar;
- c) Um incidente teria efeitos perturbadores significativos (nos termos do artigo 7.º, n.º 1)<sup>3</sup> sobre a prestação pela entidade de um ou mais serviços essenciais ou sobre a prestação de outros serviços essenciais nos setores estabelecidos no anexo que dependam desse serviço essencial ou desses serviços essenciais<sup>4</sup>.

O art.º 6.º n.º 1 da Diretiva REC estabelece que, até 17 de julho de 2026, cada Estado-Membro identifica as EC para os setores e subsetores estabelecidos no anexo. Dada a realidade *supra* descrita sobre o processo de identificação de IC, admite-se que, no quadro atual, existam dificuldades significativas para o cumprimento desta obrigação, a qual é tanto mais exigente porquanto a mesma norma também determina que, ao identificar as suas EC, o Estado-Membro deve ter em conta os resultados da avaliação dos riscos do Estado-Membro e a sua estratégia de reforço da resiliência das EC, realidades que são outros dois desafios relevantes *infra* abordados.

- 
- 3 A determinação do efeito perturbador é feita de acordo com os seguintes critérios: O número de utilizadores que dependem do serviço essencial prestado pela entidade em questão; O grau em que outros setores e subsetores estabelecidos no anexo dependem do serviço essencial em questão; O possível impacto dos incidentes, em termos de intensidade e duração, sobre as atividades económicas e societárias, o ambiente, a proteção e segurança públicas ou a saúde da população; A quota de mercado da entidade no mercado do serviço essencial ou serviços essenciais em questão; A zona geográfica suscetível de ser afetada por um incidente, incluindo um eventual impacto transfronteiriço, tendo em conta a vulnerabilidade associada ao grau de isolamento de determinados tipos de zonas geográficas, como sejam as regiões insulares, as regiões remotas ou as zonas montanhosas; A importância da entidade na manutenção de um nível de serviço essencial suficiente, tendo em conta a disponibilidade de meios alternativos para a prestação desse serviço essencial.
  - 4 Os setores estabelecidos no anexo da Diretiva REC são os seguintes: Energia; Transportes; Setor bancário; Infraestruturas do mercado financeiro; Saúde; Água potável; Águas residuais; Infraestruturas digitais; Administração pública; Espaço; e Produção, transformação e distribuição de produtos alimentares. Alguns destes setores incluem ainda vários subsetores e em todos eles são designadas as categorias de entidades onde deve ser feita a identificação das EC.
-

**Quarto Desafio: articular a Diretiva REC com a Diretiva (UE) 2022/2555, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União (Diretiva NIS2), na sua transposição para o ordenamento jurídico interno**

Este desafio implica a articulação e a complementaridade entre a segurança física e a cibersegurança, realidades cujos normativos têm, erradamente, evoluído à revelia uma da outra. É disso exemplo cabal a Diretiva (EU) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e informação de toda a União (Diretiva NIS) que, apesar de ter implicações diretas na proteção de infraestruturas críticas, dispõe no seu art.º 1.º n.º 4 que “é aplicável sem prejuízo da Diretiva 2008/114/CE do Conselho”, sendo esta a única referência direta ou indireta que é feita a esta diretiva.

Todavia, a Diretiva REC estabelece, e bem, uma articulação e uma visão de complementaridade entre as duas Diretivas. Por curiosidade, refira-se que na Diretiva REC existem trinta referências à Diretiva NIS2. No entanto, na prática, tal articulação e complementaridade implicam primeiro a superação dos vários desafios referidos neste artigo, já que só depois de feito o “trabalho de casa” será possível a articulação com as autoridades competentes referidas na Diretiva NIS2. Para além, claro, do próprio “trabalho de casa” que deve ser realizado pelos Estados-Membros e pelas várias entidades para cumprir o disposto na Diretiva NIS2.

São exemplos da lógica de articulação e complementaridade entre as duas Diretivas, bem como das dificuldades para a sua implementação efetiva, as seguintes normas:

- a) O art.º 6.º, n.º 4 da Diretiva REC, que refere que “Os Estados-Membros asseguram que as suas autoridades competentes nos termos da presente diretiva notificam às autoridades competentes nos termos da Diretiva (UE) 2022/2555 a identidade das entidades críticas que tiverem identificado nos termos do presente artigo no prazo de um mês a contar da referida identificação”;
- b) O art.º 9.º, n.º 6 da Diretiva REC, que determina que “Cada Estado-Membro assegura que a sua autoridade competente nos termos da presente diretiva coopera e partilha informações com as autoridades competentes nos termos da Diretiva (UE) 2022/2555 no que diz respeito aos riscos de cibersegurança, ciberameaças e ciberincidentes, bem como riscos, ameaças e incidentes não relacionados com a cibersegurança, que afetam as entidades críticas, inclusive no que diz respeito às medidas pertinentes que tiverem sido tomadas pela sua autoridade competente e pelas autoridades competentes nos termos da Diretiva (UE) 2022/2555”;
- c) Na Diretiva NIS2, não há qualquer referência ao conceito de “Entidades Críticas”, mas sim a “Entidades Essenciais” e “Entidades Importantes”, para além de que

são contemplados mais setores onde estas entidades devem ser identificadas do que os que são referidos na Diretiva REC;

- d) Finalmente, e propositadamente deixado para o final desta secção por ser o mais significativo ainda das dificuldades que podem ser encontradas nesta articulação entre as duas Diretivas, é o disposto no art.º 1.º n.º 2 da Diretiva REC, que estabelece que “A presente diretiva não é aplicável às matérias abrangidas pela Diretiva (UE) 2022/2555 (Diretiva NIS2), sem prejuízo do artigo 8.º da presente diretiva<sup>5</sup>. À luz da relação entre a segurança física e cibersegurança das entidades críticas, os Estados-Membros asseguram que a presente diretiva e a Diretiva (UE) 2022/2555 são aplicadas de forma coordenada”.

### Quinto Desafio: Elaboração da Avaliação Nacional de Riscos

Como foi referido a propósito do terceiro desafio, cada Estado-Membro deve elaborar, até 17 de janeiro de 2026, uma avaliação nacional dos riscos, nos termos do parágrafo 15 do Preâmbulo da Diretiva REC e dos seus artigos 2.º n.º 7 e 5.º.

A Diretiva REC define, no seu art.º 2.º n.º 7, a avaliação dos riscos como “o processo geral levado a cabo para determinar a natureza e o alcance um risco, através da identificação e análise de potenciais ameaças, vulnerabilidades e perigos pertinentes suscetíveis de provocar um incidente, bem como através da avaliação da potencial perda ou perturbação da prestação de um serviço essencial causada por esse incidente”. Ou seja, a avaliação dos riscos determina, por um lado, no caso das ameaças humanas intencionais (isto é, no âmbito da *security*), a identificação e avaliação destas, a identificação e avaliação das vulnerabilidades existentes que as ameaças podem explorar e a identificação e avaliação dos impactos resultantes de tais ações. Por outro lado, no caso de ameaças não humanas ou humanas negligentes (portanto no âmbito da *safety*), implica uma avaliação dos perigos pertinentes e dos impactos que a sua materialização poderá causar. É, portanto, uma avaliação global de todos os riscos relevantes para as EC.

Mais concretamente, a Diretiva REC estipula expressamente que cada Estado-Membro deverá realizar “uma avaliação dos riscos naturais e de origem humana pertinentes, incluindo os de natureza intersetorial ou transfronteiriça, que possam afetar a prestação

---

5 Este artigo determina que “Os Estados-Membros asseguram que o disposto no artigo 11.º (Cooperação entre os Estados-Membros) e nos capítulos III, IV e VI (i.e., Resiliência de Entidades Críticas, Entidades Críticas de Especial Relevância Europeia, Supervisão e Execução Coerciva) não é aplicável às entidades críticas 3, 4 e 8 do quadro constante do anexo (i.e. entidades críticas nos setores dos serviços bancários, das infraestruturas do mercado financeiro e das infraestruturas digitais). Os Estados-Membros podem adotar ou manter disposições de direito nacional destinadas a atingir um nível mais elevado de resiliência das entidades críticas, desde que essas disposições sejam compatíveis com o direito da União aplicável”.

de serviços essenciais, nomeadamente acidentes, catástrofes naturais, emergências de saúde pública como as pandemias e as ameaças híbridas ou outras ameaças antagónicas, incluindo infrações terroristas, infiltrações criminosas e sabotagens”<sup>6</sup>. E também determina que, “ao efetuarem avaliações dos riscos do Estado-Membro, os Estados-Membros deverão ter em conta outras avaliações de riscos gerais ou específicas do setor efetuadas nos termos de outros atos jurídicos da União, e deverão ter em consideração em que medida os setores dependem uns dos outros, inclusive setores noutros Estados-Membros e em países terceiros. Os resultados da avaliação dos riscos do Estado-Membro deverão ser utilizados para efeitos da identificação de entidades críticas e para ajudar essas entidades a cumprir os seus requisitos em matéria de resiliência”<sup>7</sup>.

Este é um aspeto essencial na avaliação dos riscos, pois implica analisar as dependências e interdependências das EC. Ou seja, a avaliação do risco de uma EC deve ser alargada para além dos seus muros, desde logo, não apenas porque o seu normal funcionamento pode ser prejudicado a montante, mas, também, porque a perturbação do seu normal funcionamento terá consequências a jusante.

Finalmente, refira-se que esta avaliação é fundamental para a elaboração da estratégia nacional de reforço da resiliência de EC, referida *infra*, que cada Estado-Membro está obrigado a elaborar e a implementar<sup>8</sup>.

A complexidade desta avaliação nacional dos riscos, bem como o prazo imposto para a sua conclusão – pouco mais de um ano à data da elaboração deste artigo – implicam que a concretização desta avaliação necessitará não só de uma excelente coordenação e supervisão das várias entidades a envolver, mas, também, dos recursos humanos e técnicos adequados para tal.

### **Sexto Desafio: elaboração e implementação da Estratégia Nacional de Reforço da Resiliência das Entidades Críticas**

No Parágrafo 2 do Preâmbulo da Diretiva REC estabelece-se que as EC deverão estar em condições de poder reforçar a sua capacidade para prevenir incidentes com potencial para perturbar a prestação de serviços essenciais, para se protegerem desses incidentes, lhes dar resposta, lhes resistirem, os atenuarem, os absorverem, se adaptarem a eles e recuperarem deles.

Com vista à concretização destes objetivos, mais adiante, no Parágrafo 13 do mesmo Preâmbulo, determina-se que, para assegurar uma abordagem abrangente à resiliên-

---

6 Diretiva REC, parágrafo 15 do Preâmbulo.

7 *Idem*.

8 Art.º 5.º n.º 2 c) da Diretiva REC.

cia das EC, os Estados-Membros deverão dispor de uma estratégia para reforçar a resiliência das EC localizadas nos respetivos territórios.

Esta estratégia deverá estabelecer objetivos estratégicos e medidas políticas a aplicar e, por razões de coerência e eficiência, deverá ser concebida de modo a integrar, de forma contínua, as políticas existentes, com base, sempre que possível, nas estratégias nacionais e setoriais, planos ou documentos similares pertinentes existentes.

Os desafios para a elaboração e implementação desta estratégia não acabam aqui. Com efeito, é também determinado que os Estados-Membros assegurem que as suas estratégias prevejam um quadro político para o reforço da cooperação entre as autoridades competentes, ao abrigo da Diretiva REC, e as autoridades competentes ao abrigo da Diretiva NIS2, no contexto da partilha de informações sobre os riscos de cibersegurança, as ciberameaças e os ciberincidentes, bem como sobre os riscos, ameaças e incidentes não relacionados com a cibersegurança, e no contexto do exercício de funções de supervisão.

Finalmente, ao aplicar as suas estratégias, os Estados-Membros deverão ter, devidamente, em conta a natureza híbrida das ameaças às EC.

Saliente-se que a elaboração desta estratégia deverá estar concluída até 17 de janeiro de 2026, ou seja, em simultâneo com a conclusão da avaliação nacional de riscos, o que constitui desafios acrescidos à significativa complexidade da produção daquele documento.

### **Sétimo Desafio: apoio dos Estados-Membros às Entidades Críticas**

O último desafio, significativo para a proteção das IC e das EC, é o apoio que os Estados-Membros devem prestar às IC. Com efeito, no parágrafo 8 do Preâmbulo da Diretiva REC, determina-se que, a fim de alcançar um elevado nível de resiliência, os Estados-Membros deverão identificar as EC que ficarão sujeitas a requisitos específicos e a uma supervisão determinada e que receberão apoio e orientações face a todos os riscos pertinentes.

Esta obrigação é concretizada no art.º 10.º da Diretiva REC, relativo ao apoio dos Estados-Membros às EC no reforço da sua resiliência. A redação desta norma impõe algumas formas concretas de prestação deste apoio e sugere possibilidades adicionais, como por exemplo as seguintes:

- a) Obrigação dos Estados-Membros assegurarem que a sua autoridade competente coopera e troca informações e boas práticas com as EC;
- b) Obrigação dos Estados-Membros facilitarem a partilha voluntária de informações entre EC sobre as matérias abrangidas pela Diretiva REC;
- c) A possibilidade de o apoio prestado pelos Estados-Membros incluir o desenvolvimento de documentação e metodologias de orientação, ajuda à organização de

- exercícios para testar a sua resiliência e a prestação de aconselhamento e formação ao pessoal das EC;
- d) A possibilidade de os Estados-Membros proporcionarem recursos financeiros às EC, sempre que necessário e justificado por objetivos de interesse público;
  - e) A obrigatoriedade, prevista no art.º 13.º da Diretiva REC, de os Estados-Membros partilharem informações pertinentes com as EC sobre a avaliação dos riscos do Estado-Membro e sobre os resultados da avaliação dos riscos de EC. Estas informações visam capacitar as EC para:
    - a. Prevenir a ocorrência de incidentes;
    - b. Assegurar uma proteção física adequada das suas instalações e IC;
    - c. Dar resposta, resistir e atenuar as consequências dos incidentes;
    - d. Recuperar de incidentes, tendo devidamente em conta a adoção de medidas de continuidade das atividades e a identificação de cadeias de abastecimento alternativas, a fim de retomar a prestação do serviço essencial;
    - e. Assegurar uma gestão adequada das questões de segurança relacionadas com o pessoal, tendo devidamente em conta medidas como a definição das categorias de pessoal, incluindo pessoal de prestadores externos, que exercem funções críticas, o estabelecimento de direitos de acesso a instalações, IC e informações sensíveis, o estabelecimento de procedimentos para a realização de verificações de antecedentes e a designação das categorias de pessoas obrigatoriamente sujeitas a tais verificações de antecedentes;
    - f. Sensibilizar o pessoal competente, incluindo o pessoal de prestadores externos, para as medidas referidas nas alíneas *supra* tendo devidamente em conta formações, documentação informativa e exercícios;
  - f) A realização de verificações de antecedentes (ou de segurança), atualmente já prevista no art.º 20.º do DL n.º 20/2022, mas mais aprofundado no Parágrafo 32 do Preâmbulo e no art.º 14.º da Diretiva REC.

Concretamente, sendo considerada uma preocupação crescente a possibilidade de trabalhadores de EC ou dos respetivos prestadores externos fazerem uma utilização abusiva, por exemplo, dos seus direitos de acesso no seio da organização da EC para prejudicar e causar danos, determina-se que os Estados-Membros deverão especificar as condições em que as EC estão autorizadas a apresentar pedidos de verificação de antecedentes relativos a pessoas pertencentes a categorias específicas do seu pessoal e que seja dada uma resposta no prazo de dez dias úteis.

Salienta-se que, para as verificações de antecedentes, os Estados-Membros deverão recorrer ao Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e poderão também, se necessário e aplicável, recorrer ao Sistema de Informação de Schengen de Segunda Geração, a informações provenientes dos serviços de informações e de segurança, bem como a quaisquer outras informações objetivas disponíveis que possam

ser necessárias para determinar a adequação da pessoa em causa para ocupar o cargo em relação ao qual a EC solicitou a realização de uma verificação de antecedentes.

Por fim, refira-se que também está prevista a possibilidade de a Comissão Europeia apoiar os Estados-Membros e as EC no cumprimento das suas obrigações decorrentes da Diretiva REC. Este apoio pode incluir: a elaboração de uma panorâmica a nível da União dos riscos transfronteiriços e intersectoriais para a prestação de serviços essenciais; a organização de missões consultivas; a facilitação do intercâmbio de informações entre Estados-Membros e peritos de toda a União; o desenvolvimento de boas práticas, documentação e metodologias de orientação, bem como atividades de formação e exercícios transfronteiriços para testar a resiliência das EC, em complemento dos Estados-Membros; e a prestação de informação aos Estados-Membros sobre os recursos financeiros a nível da União que lhes são disponibilizados para reforçarem a resiliência das EC.

### **O Contributo do Serviço de Informações de Segurança**

Os sete desafios acima elencados não são os únicos que devem ser considerados na resiliência das EC. De facto, as obrigações que decorrem da Diretiva REC para as EC são também significativas, a começar pelo facto de elas terem o dever de proceder às respetivas avaliações de riscos e de elaborarem planos e procedimentos com vista à sua resiliência, aspetos que não são especificamente abordados neste artigo.

Porém, os desafios referidos são os que, na perspetiva do Serviço de Informações de Segurança (SIS), têm impactos mais significativos e imediatos para os Estados-Membros no âmbito da Diretiva REC. Recordemos que esta Diretiva impõe prazos curtos para a execução dos atos mais essenciais à sua efetiva execução:

- 17 de outubro de 2024: transposição da Diretiva REC para o ordenamento jurídico interno (prazo ultrapassado à data da elaboração do presente artigo);
- 17 de janeiro de 2026: elaboração da avaliação nacional dos riscos;
- 17 de janeiro de 2026: adoção da estratégia nacional de reforço da resiliência das EC.

Acresce que, pelas razões *supra* expostas, todo este trabalho assenta, ou deverá assentar, na prévia identificação e designação das IC nacionais nos setores considerados no DL n.º 20/2022, realidade em que o nosso país está, desde há vários anos, muito atrás de vários dos seus parceiros europeus, a começar pelos nossos vizinhos mais próximos. Aqui chegados, e por este artigo pretender partilhar a visão do SIS sobre a resiliência das EC, importa também abordar o papel que este Serviço tem e irá ter nesta matéria. De acordo com a Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, é missão do SIS a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a pre-

venção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

O contributo prestado pelo SIS para a prevenção de tais atos é feito mediante a partilha das suas informações com vários destinatários (Governo, Forças e Serviços de Segurança, Forças Armadas e outras entidades) para que estes possam, no âmbito das suas capacidades e competências, robustecer a sua capacidade de decisão com vista a tomarem as medidas adequadas e necessárias: para que os atos acima referidos não ocorram; para que o país e as suas várias entidades se possam proteger o melhor possível de tais atos; para que o país e as suas várias entidades respondam da melhor forma possível em caso de ocorrência de alguns desses atos.

Neste âmbito, deve ser salientada a produção de avaliações de ameaça. Como sabemos, o risco é o resultado da equação Probabilidade x Consequência. No âmbito da *security*, a Probabilidade é constituída pela Ameaça e pela Vulnerabilidade, cabendo ao SIS a avaliação da Ameaça, concretamente, das ameaças especialmente graves acima mencionadas. A partilha destas informações com as demais entidades públicas competentes e com as EC, de acordo com as regras relativas à segurança das matérias classificadas, é fundamental para uma correta avaliação e gestão dos riscos, tanto a nível nacional, como pelas EC.

Mas o contributo do SIS para a resiliência das EC não se esgota aqui. A colaboração na verificação de antecedentes, *suprarreferida*, é um outro aspeto fundamental com vista à prevenção das ameaças, neste caso de ameaças internas nas EC.

Um outro contributo relevante consiste na participação em exercícios e simulacros com vista ao reforço da resiliência das EC, sendo este contributo orientado para a criação de cenários e incidentes que sejam os mais adequados, tendo em conta a manifestação das ameaças mais prováveis.

Num outro plano, a Diretiva REC, em articulação com o Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União, reconhece que a propriedade estrangeira de infraestruturas críticas na União representa uma potencial ameaça, pois os serviços, a economia, a livre circulação e a segurança dos cidadãos da União dependem do bom funcionamento das IC. Neste contexto, o SIS contribui, no âmbito da sua missão, para a análise dos investimentos diretos estrangeiros em EC presentes em território nacional.

Por fim, mas não menos relevante, o SIS, através dos seus programas de sensibilização Crítica (KRÍTICA, 2015) e Programa de Proteção do Conhecimento e da Informação Sensível (PPC, 2015), já contribui e continuará a contribuir para o disposto nos artigos 10.º e 13.º da Diretiva REC, melhorando a cultura de segurança das EC através da sensibilização do seu pessoal com vista à sua capacitação para a adoção de procedimentos e medidas de prevenção e proteção das EC e respetivas IC e outras

instalações, bem como, de uma forma genérica, para a redução dos respetivos riscos securitários que sejam decorrentes das ameaças tratadas por este Serviço.

## **Conclusão**

Para terminar, uma consideração final para uma última reflexão do leitor: A segurança, pois é de segurança que falamos quando falamos da proteção de IC e da resiliência de EC, é algo que só se nota quando deixa de existir.

Como diz Giovanni Manunta, segurança é “a condição imaginada de ausência de, ou liberdade de perigo e preocupação, relativamente a um valor. [Porém] Tal resulta da implementação de medidas destinadas a evitar, prevenir, minimizar ou proteger da ocorrência de um dano, que pode ser intencionalmente causado ao valor” (Manunta, 1998).

A proteção de IC, agora incluída na resiliência das EC, é uma componente essencial na Segurança dos Estados. Por este motivo, é fundamental que os desafios referidos neste artigo – e também os outros que os demais autores contribuintes desta edição refiram – não sejam apenas superados. Devem, ou melhor ainda, têm, de ser bem superados e essa superação deverá ocorrer sem mais delongas para garantir a segurança do nosso país face a ameaças reais que põem em causa o Estado de direito e a sociedade.

## **Bibliografia**

Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho.

Directiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infra-estruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção.

Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, que aprova os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias.

Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148.

Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

KRÍTICA, 2015. SIS. [em linha] Disponível em: <https://www.sis.pt/pagina/132/programa-kritica-o-que-e> [acedido 25 10 2024].

Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que estabelece as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Manunta, G., 1998. Security: An Introduction. s.l.:Cranfield University.

Observador, 2021. Observador. [em linha] Disponível em: <https://observador.pt/2021/01/15/central-de-sines-encerra-esta-sexta-feira-antes-do-previsto-devido-a-evolucao-do-mercado/> [acedido 25 10 2024].

PPC, 2015. SIS. [em linha] Disponível em: <https://ppc.sis.pt/o-programa> [acedido 25 10 2024].

Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União.

# Os Cabos Submarinos: Infraestruturas Críticas que Desafiam a Jurisdição de Portugal e do Direito Internacional

Duarte Lynce Faria

*CINAV/Marinha. Doutor em Direito Internacional pela Universidade da Extremadura (Espanha), e em Direito Empresarial (com tese em Direito Marítimo) pela Universidade de Lisboa. É professor convidado em diversos estabelecimentos de ensino, designadamente, na Escola Naval e no Instituto Universitário Militar. Foi oficial de Marinha, tendo desempenhado funções a bordo de unidades navais, no Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval e no Estado-Maior da Armada. Foi administrador do Instituto Marítimo-Portuário (IMP), diretor do gabinete jurídico e de projetos estratégicos da Administração dos portos de Setúbal e Sesimbra (APSS, SA) e, por três mandatos, membro do CA da Administração dos portos de Sines e do Algarve (APS, SA).*

## Resumo

Desde a sua construção à implantação, os cabos submarinos são reconhecidos como bens públicos fundamentais, tendo, por isso, sido objeto de regulamentação e proteção internacionais. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982 regula o regime aplicável aos cabos submarinos, postulando um conjunto de direitos e obrigações para os Estados no que respeita à liberdade de lançamento, de instalação e à responsabilidade pela sua proteção. O desafio colocado pela interrupção intencional dos cabos submarinos deixa transparecer os limites daquele regime jurídico perante as ameaças atuais no domínio submarino. Por conseguinte, a visão que propomos “da terra para o mar” parece a mais adequada para se analisar a regulamentação dos cabos sub-

marinos, uma vez que é necessário reforçar os poderes jurisdicionais dos Estados costeiros para a proteção destes ativos essenciais e críticos. Afigura-se urgente adotar uma nova convenção que considere as infrações intencionais ou imprudentes que danifiquem os cabos submarinos como um crime internacional que seja processado e julgado por todos os Estados, nomeadamente, na Área/Alto Mar, para evitar um conflito negativo de jurisdição.

**Palavras-chave:** Cabos Submarinos; Mar Territorial; Zona Económica Exclusiva; Plataforma Continental; Alto Mar; Estado Costeiro; Infraestrutura Crítica; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM); Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (SUA).

**Abstract**

***Submarine Cables: Critical Infrastructures that Challenge Portugal's Jurisdiction and International Law***

*Submarine cables have been recognised as crucial public assets since their inception. Consequently, they have been subject to international regulation and protection. The international community recognised the importance of protecting submarine cables, leading to seven international conferences since 1863, and four conventions concerning submarine cables have been approved since then. The last one – the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS) – is the basis for developing the regime applicable to submarine cables. It defines a set of rights and obligations for states regarding the freedom to install submarine cables and their responsibility for protecting them. However, UNCLOS was written when intentionally disrupting submarine cables was almost implausible, and technology was not advanced enough to iden-*

*tify its path on the seabed accurately. New threats have emerged, and the Convention's constraints are no longer sufficient. The freedom to lay cables is considered very wide and almost unlimited, and it needs to be reinterpreted in light of new global threats and technologies to support its protection. Therefore, the "land to sea" vision we propose will be used to analyse the regulation of submarine cables and strengthen coastal states' jurisdictional powers to protect these crucial and critical assets as necessary. Of course, it is urgent to adopt a new convention that takes the intentional or reckless offences of the submarine cables as an international crime and sues and prosecutes by all states, namely, in the Area/High Sea, to avoid a negative conflict of jurisdiction.*

**Keywords:** *Submarine Cables; Territorial Sea; Exclusive Economic Zone; Continental Shelf; High Seas; Coastal State; Critical Infrastructure; United Nations; Convention on the Law of the Sea; UNCLOS; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA).*

Artigo recebido: 11.09.2024

Aprovado: 05.12.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.169.03>

### Lista de Abreviaturas

- Am. J. Int'l L. *American Journal of International Law*  
ARELJ *Australian Resources and Energy Law Journal*  
BWM Convenção Internacional para o Controlo e Gestão das Águas de Lastro e Sedimentos dos Navios, 2004.  
BOE *Boletín Oficial del Estado* (Espanha)  
Cath. U.J.L. & Tech *Catholic University Journal of Law and Technology*  
CNUDM Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982  
COLREG Convenção sobre o Regulamento Internacional para a Evitar Abalroamentos no Mar (COLREG 72).  
CVDT Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969  
EEZ *Exclusive Economic Zone*  
IC Infraestrutura Crítica  
ICE Infraestrutura Crítica Europeia  
ICN Infraestrutura Crítica Nacional  
ICPC *International Cable Protection Committee*  
IJMAF *International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*  
Int'l L. Comm'n *International Law Commission (U.N.)*  
Int'l L. Stud. *International Law Studies (US Naval War College)*  
IMO *International Maritime Organization*  
ITU *International Telecommunication Union*  
LOAD LINES Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, 1966 (LL 1966).  
MARPOL Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, 1973 (MARPOL 1973).  
NIS1 Diretiva (UE) n.º 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016  
NIS2 Diretiva (UE) n.º 2022/2555, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022  
NMR *Network Management System*  
OIT Organização Internacional do Trabalho  
San Diego Int'l L.J. *San Diego International Law Journal*  
SAR Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, 1979 (SAR 1979).  
SGR Sistemas de Gestão de Rede  
SOLAS Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974 (SOLAS 1974).  
STCW Convenção Internacional sobre Normas de Formação, Certificação e Serviço para Marítimos, 1978 (STCW 1978).  
SUA Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (SUA 1988).  
SUA PROT 1988 Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (SUA PROT 1988).  
SUA PROT 2005 Protocolo de 2005 à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (SUA PROT 2005).  
TONNAGE Convenção Internacional sobre a Medição de Arqueação de Navios, 1969 (TONNAGE 1969).  
UNCLOS *United Nations Convention of the Sea, 1982*  
ZEE Zona Económica Exclusiva
-

## I. Introdução

Desde o início da sua implantação nos fundos marinhos, os cabos submarinos<sup>1</sup> foram reconhecidos como um bem público que deveria ser protegido e regulamentado. Entre 1863 e 1913, a proteção dos cabos submarinos preencheu a ordem de trabalhos de sete conferências internacionais<sup>2</sup>.

Entre 1884 e 1982, foram aprovadas quatro convenções que regulamentaram os direitos e obrigações dos Estados:

- 1) a Convenção de 1884 para a Proteção dos Cabos Telegráficos Submarinos<sup>3</sup> (Convenção de 1884);
- 2) a Convenção de Genebra de 1958 sobre o Alto Mar;
- 3) a Convenção de 1958 sobre a Plataforma Continental; e

---

1 Como referência na abordagem ao posicionamento estratégico de Portugal no que respeita aos cabos submarinos de fibra ótica e aos satélites de comunicações e a centralidade portuguesa, *vide* Guedes, A. Marques (2017) “*Em Rede. Os Cabos de Fibras Óticas Submarinas e a Centralidade Portuguesa Crescente num Autêntico Mar de Conectividades*” Revista de Marinha, n.º 1000 Novembro/Dezembro 2017 pp. 20 a 25 e, do mesmo autor, (2018) “Valor estratégico e económico dos Cabos Submarinos” *Jornal da Economia do Mar*, Ed. Aniversário, junho 2018 [https://issuu.com/jem6/docs/jem\\_19\\_especial\\_anivers\\_rio\\_jun2018](https://issuu.com/jem6/docs/jem_19_especial_anivers_rio_jun2018) pp. 9 a 12.

Refere o autor, no primeiro artigo (p. 23), que o novo posicionamento de Portugal emerge pela “distribuição geográfica heterogénea dos clusters de pontos de amarração dos cabos no Atlântico e a centralidade de Portugal num nexo marítimo renascido”. E conclui, (p. 24): “Como tantas vezes foi o caso na nossa História, os custos exorbitantes de passar por via terrestre os Pirinéus acabou por nos levar a dirigir os nossos investimentos público-privados económico, tecnológicos e políticos para o Atlântico.”

No segundo artigo (p. 12), reitera: “A centralidade portuguesa conseguida no final da primeira década do século XXI, ... foi uma resultante de novas tecnologias e da multiplicidade dos pontos de amarração, e é, nesta leitura, uma consequência da interação de todos estes factores. Bem como da proactividade, embora tardia, de actores nacionais portugueses como a Marconi, a PT, e a Portugal-TELECOM, entre outras que, ao serem forçados a enfrentar uma situação proteccionista e pouco abonatória para o processo imprescindível de uma liberalização que nos convinha a todos, se foram aliando, fundindo, e articulando em consórcios com equivalentes laterais europeus, norte-americanos – e cada vez mais, também ainda com parceiros centro e sul-atlânticos, africanos orientais e asiáticos”.

- 2 *Vide, inter alia*, Davenport, T. (2016) *Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis*, 24 Cath. U. J. L. & Tech (2016) <http://scholarship.law.edu/jlt/vol24/iss1/4> pp. 56-109. Para o reconhecimento dos cabos submarinos como um bem público a regulamentar, *vide* U.N. (1947) *United Nations Documents on the Development and Codification of International Law*, 41 Am. J. Int'l L. Supp. 29, 33-34 (1947).
- 3 A Convenção de 1884 obrigou os Estados a adotarem legislação destinada a proteger os cabos submarinos para além do seu Mar Territorial que, à época, era de apenas de 3 milhas náuticas. A convenção tem atualmente 40 Estados Partes.

4) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM)<sup>4</sup>.

Ao definir o regime dos espaços marítimos (incluindo o inerente ao Mar Territorial, à Zona Económica Exclusiva (ZEE), à Plataforma Continental e ao Alto Mar) bem como o exercício das diversas liberdades que podem conflitar com os poderes dos Estados, a CNUDM estabeleceu-se como uma base regulamentar ao desenvolvimento do regime aplicável aos cabos submarinos.

Na verdade, a Convenção postulou um acervo de direitos e obrigações dos Estados no que respeita à liberdade da instalação dos cabos submarinos e à responsabilidade na sua proteção, em particular, para além do Mar Territorial (nomeadamente, nos artigos 79.º, 112.º e 113.º).

No espaço temporal da negociação, os países participantes tentaram articular os poderes dos Estados costeiros – com a criação da ZEE e a delimitação da Plataforma Continental até às 200 milhas – salvaguardando, em simultâneo, um conjunto de liberdades – designadamente, a instalação dos cabos submarinos e a investigação científica nos espaços marítimos sob jurisdição nacional para além do Mar Territorial – que hoje, em nossa opinião, necessitam de ser reinterpretados à luz das novas ameaças globais e das novas tecnologias.

Há quarenta anos, não havia tecnologia que permitisse, como hoje, conhecer com precisão os fundos marinhos, as rotas de navegação e as aproximações aos portos. Contudo, a matriz teleológica da CNUDM aproxima-se mais de uma ampla liberdade para o uso do mar em benefício “comum da humanidade” como no caso dos recursos da Área.

Por isso, fidelizando neste ideário, ir-se-á tentar aportar uma (nova) visão do “mar para a terra” (i.e., das liberdades do Alto Mar à jurisdição e soberania dos Estados

---

4 O Direito do Mar rege-se em termos fundamentais pela CNUDM (incluindo o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção), que entrou em vigor a 16 de novembro de 1994, tendo sido aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 3 de abril e ratificada por Portugal através do Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de outubro de 1997.

A adoção da CNUDM, em 1982, foi um marco no Direito e nas relações internacionais. Os 320 artigos e 9 anexos, levaram nove anos a ser negociados e envolveram mais de 140 Estados, 6 Estados não independentes, 8 movimentos de libertação nacional, 12 agências especializadas, 19 organizações intergovernamentais e várias agências da ONU. A Convenção foi assinada por 119 Estados e conta atualmente com 167 Estados Partes. A CNUDM define quatro tipos de espaços marítimos, dependendo do acervo de poderes do Estado costeiro, a saber:

- (a) Espaços marítimos sob soberania dos Estados costeiros (ou arquipélagos) (Mar Territorial, águas arquipelágicas, estreitos utilizados para a navegação internacional);
- (b) Espaços marítimos sob soberania limitada dos Estados costeiros (Plataforma Continental);
- (c) Espaços marítimos sob (mera) jurisdição nacional dos Estados costeiros (Zona Económica Exclusiva – ZEE);
- (d) Espaços marítimos para além da jurisdição nacional (Alto Mar e Área).

costeiros nos seus espaços marítimos) no que respeita à análise da regulação do lançamento e implantação dos cabos submarinos<sup>5</sup>.

## II. O Alto Mar

Desde a instalação do primeiro cabo submarino em 1850<sup>6</sup>, a liberdade de instalar infraestruturas desta natureza no Alto Mar foi imediatamente assumida, tendo sido expressamente consagrada na Convenção do Alto Mar de 1958 e na própria CNUDM.

No que respeita a esta Convenção de 1958, o artigo 87.º estabelece que a liberdade do Alto Mar inclui a liberdade de colocação de cabos e ductos submarinos, embora sujeita ao regime da Parte VI no que respeita à Plataforma Continental (artigo 79.º).

---

5 No artigo, Perez, G. R. (2023) "Submarine Cables Across the Atlantic: Geopolitics and Security of a Critical Infrastructure", Garcia, F. Proença (coord.), *Great Power Competition in Atlantic*, Atlantic Centre Report n.º 3, Atlantic Centre, Lisboa, 2023, o autor refere (p. 66) o seguinte (tradução da nossa responsabilidade):

"O fundo do Oceano Atlântico alberga um grande número de cabos submarinos de fibra ótica. No total, existem cerca de 114. Note-se que estes números não são exactos. No início de 2023, estimava-se que estavam em funcionamento 552 cabos em todo o mundo, com um comprimento total de 1,4 milhões de km. O número total de cabos ativos está em constante mudança, à medida que novos cabos entram em serviço e os mais antigos são retirados. O tempo médio de vida destes cabos é de cerca de 25 anos (TeleGeography 2023). Existem também os cabos "redundantes" ou "escuros", cujo trajeto é secreto por razões de segurança, cujo número foi estimado em 12 em 2017 (Stavridis 2017, 244). Este número aumentou, sem dúvida, desde então.

Dos 114 cabos instalados no fundo do Atlântico, 25 são transoceânicos (22 no Atlântico Norte e 3 no Atlântico Sul). Os restantes percorrem o oceano em trajectos costeiros. Cerca de 50 ligam a costa leste da América do Norte e as Caraíbas e 13 chegam à costa da América do Sul, encontrando-se mais 4 em construção. Do outro lado do oceano, cerca de 16 cabos passam ao longo da costa ocidental da Europa e cerca de 13 ao longo da costa ocidental de África, 5 dos quais ligam a costa a sul do Golfo da Guiné."

6 A Convenção de 1884 dispõe apenas sobre a proteção dos cabos submarinos e não sobre a liberdade do seu lançamento. No entanto, esta liberdade é implicitamente concedida a todos embora a preocupação essencial fosse a adoção de medidas efetivas para a sua proteção, designadamente, prevendo o uso de certas artes de pesca. Em 1950, a Comissão Jurídica Internacional (*Int'l L. Comm'n*) reconheceu a liberdade de lançamento de cabos submarinos no Alto Mar (in *Summary Records of the 65th Meeting*, (1950) 1 Year Book Int'l L. Comm'n 199, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/1950) e admitiu-se que não seria necessária a sua menção expressa em instrumentos internacionais. No entanto, a alínea c) do n.º 1 do artigo 87.º da CNUDM, integrado no capítulo sobre o Alto Mar, refere expressamente a liberdade de colocação de cabos e ductos submarinos (no Alto Mar) nos termos da Parte VI (capítulo sobre a Plataforma Continental). Esta disposição pode ser entendida visando acautelar a extensão da Plataforma Continental para além das 200 milhas e ainda para reforço desta liberdade, independentemente do regime do solo ou subsolo marinho que rege a Área.

O n.º 1 do artigo 112.º reforça esta ideia ao estipular que “todos os Estados têm o direito de instalar cabos e ductos submarinos no leito do Alto Mar para além da Plataforma Continental”<sup>7</sup>.

Embora esta liberdade de lançamento de cabos não seja totalmente ilimitada, as condicionantes referidas na Convenção<sup>8</sup> são hoje, em nossa opinião, totalmente insuficientes face às novas ameaças globais e aos avanços tecnológicos que implica, *inter alia*, a necessidade de se reforçarem os poderes do Estado costeiro.

### III. A Zona Económica Exclusiva (ZEE)

Ao codificar a figura da ZEE e ao redefinir a Plataforma Continental enquanto espaço marítimo, a CNUDM veio conformar a liberdade de instalação de cabos submarinos em Alto Mar aos poderes dos Estados costeiros naqueles espaços marítimos.

Em ambos os espaços, o Estado costeiro exerce poderes sobre os recursos (em exclusividade na Plataforma e limitados na ZEE) que podem afetar a liberdade de instalação de cabos submarinos e vice-versa.

No entanto, o exercício dos poderes pelo Estado costeiro manifesta-se de forma diferente.

Em primeiro lugar, porque os números 1 e 2 do artigo 56.º devem ser reinterpretados à luz do disposto no n.º 3 do mesmo artigo que remete o exercício dos direitos referentes ao leito do mar e ao subsolo para o regime da Plataforma Continental.

Depois porque a «exclusividade» no exercício de direitos só se manifesta, verdadeiramente, no regime da Plataforma Continental (salvo o disposto no artigo 71.º quanto à ZEE e de forma excecional).

---

7 Não se fazendo uma menção específica, as atividades de vistoria, reparação e manutenção e as componentes essenciais das operações com cabos submarinos devem estar incluídas na liberdade de lançamento de cabos no Alto Mar da mesma forma que qualquer outra infraestrutura. O n.º 1 do artigo 79.º não se refere explicitamente à reparação ou manutenção na Plataforma Continental. Contudo, na continuação do mesmo articulado, pressupõe-se que o direito de instalar cabos submarinos inclui o direito de os manter e reparar.

Convém, naturalmente, dar a devida interpretação à expressão “todos os Estados”. Na realidade, as empresas privadas são proprietárias e operadoras de cabos, instalando e reparando cabos e, por isso, esta liberdade estende-se, naturalmente, a estes operadores que sediam a sua estrutura comercial num qualquer Estado. Trata-se, outrossim, do direito dos Estados ou dos seus nacionais de instalarem cabos ou ductos.

8 Em primeiro lugar, o n.º 2 do artigo 112.º exige que os Estados tenham em devida conta os cabos já instalados e não prejudiquem a possibilidade de reparação dos cabos ou ductos existentes. Depois, a liberdade de instalação de cabos submarinos deve ser exercida tendo devidamente em conta os interesses de outros Estados no exercício das suas liberdades no Alto Mar (como a pesca e a navegação). Finalmente, importa respeitar os direitos relativos à exploração dos recursos minerais em profundidade (por exemplo, aquando da expansão da Plataforma Continental para além das 200 milhas) e na Área.

A ser assim, resta ao Estado costeiro o exercício na coluna de água (da ZEE) de “direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar”, com a limitação da partilha obrigatória pelos Estados sem litoral ou geograficamente desfavorecidos (artigos 69.º e 70.º): Trata-se, na prática e para muita doutrina, de “meros poderes de jurisdição”.

Estes poderes de jurisdição são igualmente mencionados na alínea *b*) do n.º 1 do citado artigo 56.º, no que respeita “à colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, à investigação científica marinha, à proteção e preservação do meio marinho e outros direitos e deveres previstos na Convenção.”

Havendo uma relação muito próxima entre os termos utilizados pela CNUDM na Parte V e na Parte VI no que respeita aos cabos submarinos, importa referir que não são exatamente os mesmos. No entanto, é razoável inferir-se a aplicação de um regime idêntico até ao limite da Plataforma Continental de base (i.e. sem extensão), em geral, até 200 milhas da costa. A partir daí e se houver uma extensão da citada plataforma (n.ºs 4 e seguintes do artigo 76.º), aplica-se apenas o regime da Parte VI dado que a coluna de água sobrejacente é regida pelo Alto Mar.

Na ZEE, o artigo 58.º prevê a possibilidade de todos os Estados “gozarem das liberdades (do Alto Mar) referidas no artigo 87.º de navegação e de sobrevoo e de colocação de cabos e ductos submarinos, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos relacionadas com estas liberdades, como as associadas à operação de navios, aeronaves e cabos e ductos submarinos, e compatíveis com as outras disposições da presente Convenção.”

Os direitos e os deveres do Estado costeiro são enumerados no artigo 56.º e desenvolvem-se noutros capítulos da Convenção, nomeadamente e para além do que prevê a Parte V, na Parte XII (Proteção e Preservação do Meio Marinho) e na Parte XIII (Investigação Científica Marinha).

No entanto, a partir do momento em que o regime da ZEE e para este efeito apenas se aplica à coluna de água, trata-se de compatibilizar o lançamento, instalação e reparação de cabos submarinos através de unidades de apoio a navegamem (ou a pairarem/fundarem) naquele espaço marítimo<sup>9</sup>.

---

9 A maioria dos autores norte-americanos refuta a competência do Estado costeiro para, na ZEE e na Plataforma Continental, ao menos para os cabos submarinos em sentido estrito (i.e., fora os ductos), exigirem a autorização prévia para o seu lançamento. *Vide* Beckman, R., Davenport, T. (2012) “The EEZ Regime: Reflections after 30 Years”, *Proceedings from the 2012 LOSI-KIOST Conference on Securing the Ocean for Next Generation*, <https://www.law.berkeley.edu/files/Beckman-Davenport-final.pdf>. Referem-se diversos países nestas condições de autorização prévia para o lançamento de cabos submarinos naqueles espaços marítimos, como a China, Chipre, Guiana, Índia, Malásia, Ilhas Maurícias, Paquistão, Rússia, Santa Lúcia, Estados Unidos e Uruguai. Por seu lado, Malta impôs uma taxa anual para lançar e manter cabos submarinos de telecomunicações na Plataforma Continental, ainda que não entrem no seu Mar Territorial.

Sendo pouco expressiva a competência do Estado costeiro para limitar ou controlar a “colocação de cabos e ductos submarinos” na sua ZEE (nos termos do n.º 1 e 3 do artigo 58.º), poder-se-á, ainda assim, lançar mão de outros argumentos que visem reforçar os poderes costeiros com base na CNUDM.

Desde logo, se os artigos 88.º a 115.º do Alto Mar são aplicáveis na ZEE (por remissão o n.º 2 do artigo 58.º e desde que não sejam incompatíveis com o regime da ZEE), então ter-se-á que visitar o artigo 109.º que visa reprimir as transmissões não autorizadas, sabendo que os atuais cabos submarinos têm, potencialmente, a capacidade “inteligente” de transmitir dados do fundo do mar onde estão implantados.

Este artigo teve como base situações de navios localizados fora das águas territoriais a transmitirem emissões de rádio ou de televisão dirigidas ao público em geral em violação dos regulamentos internacionais, designadamente, no que sucedeu durante a Guerra da Coreia (1950-53).

Trata-se, outrossim, de proceder a uma interpretação objetiva (e atualista) do preceito: não se pretende proibir, mas, ao invés, aplicando o princípio da proporcionalidade, visa-se legitimar a transmissão dessa informação pelos cabos submarinos implantados na ZEE/Plataforma Continental, desde que prevista no processo de licenciamento a conceder pelo Estado costeiro<sup>10</sup>.

---

Portugal é também mencionado, curiosamente, como requerendo autorização prévia (embora se admita que apenas se consubstanciando em restrições pontuais a atividades militares e não como uma disposição genérica). Em Portugal, não existe qualquer regulamentação específica para a limitação de atividades militares na ZEE. *Vide* Roach, J. A. e Smith, R. W. (2012) *Excessive Maritime Claims*, Third Edition, Publications on Ocean Development, Volume 73, Martinus Nijhoff Publishers, Boston. p. 461 e seguintes.

No entanto, Pedrozo, R. P. (2022) “Reflecting on UNCLOS Forty Years later: What Worked, What Failed”, 99 *Int'l L. Stud.* 874 (2022), Volume 99, pp. 875-943, refere que (tradução e síntese da nossa responsabilidade) todos os Estados estão autorizados a lançar cabos e ductos submarinos na Plataforma Continental, sujeitos ao cumprimento dos direitos do Estado costeiro no aproveitamento dos recursos e respeitando “a sua jurisdição ambiental.” E acrescenta que os Estados promotores do lançamento dos cabos devem ter especial atenção aos cabos e ductos já implantados e que o traçado dos ductos (e não dos cabos) deve ser autorizado pelo Estado costeiro. Naturalmente, que a simples jurisdição ambiental do Estado costeiro, impõe, em nossa opinião, que supervisione, controle e monitorize qualquer lançamento de cabos e ductos submarinos.

- 10 A Convenção sobre o Direito dos Tratados de 1969, celebrada em Viena (CVDI), prevê, designadamente, nos artigos 31.º e 32.º, regras para a interpretação dos tratados. Esclarece, no artigo 32.º, que se pode recorrer a meios complementares de interpretação, designadamente, quando conduzir a “um resultado que é manifestamente.... desrazoável”. Alguns autores, particularmente, norteamericanos, defendem que se trata neste tipo de casos, de uma interpretação objetiva (i.e., no momento atual) face a novas circunstâncias, designadamente, porque seria “desrazoável” o Estado costeiro não licenciar nem monitorizar a implantação de cabos submarinos que aterram no seu território e com capacidade potencial de transmissão de dados locais. *Vide, inter alia*, U.N. (2018) “Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties 2018” [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/1\\_11\\_2018.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_11_2018.pdf).
-

Em reforço desta (nova) competência, emerge o disposto no artigo 59.º ao postular que, sempre que exista um conflito entre o Estado costeiro e os demais na sua ZEE, deve convocar-se para a sua resolução a figura da equidade, à “luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respetiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional”.

Nesta perspetiva, o interesse preponderante, face ao quadro traçado e em nossa opinião, privilegiará o controlo e a monitorização da implantação dos cabos submarinos na ZEE, harmonizando-se este direito com a liberdade dos proponentes<sup>11</sup>.

Finalmente e de acordo com o artigo 246.º da Parte XIII da CNUDM, se os Estados costeiros têm o direito de “regulamentar, autorizar e realizar investigação científica marinha” na sua ZEE/Plataforma Continental, então tal também deve ser aplicado à implantação de cabos submarinos potencialmente “inteligentes”, atendendo a que

---

Uma questão que se prende com a própria CNUDM respeita ao seu elemento teleológico. A Convenção é uma estrutura “viva” e tem evoluído na sua aplicação nos domínios da proteção do ambiente marinho, da segurança marítima e da exploração de recursos. Embora a própria Convenção preveja três processos de alteração formal, estes nunca foram utilizados, nem se prevê que o sejam, respeitando a abordagem original de aprovação por *package deal*.

Apesar desta aparente rigidez, é possível identificar, no que ora interessa, alguns processos que contribuem para a sua evolução dinâmica. Entre estes, contam-se as regras gerais da CNUDM relativas à pesca e à proteção do ambiente marinho que foram desenvolvidas em instrumentos complementares, como o recente Acordo sobre a Conservação e a Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Marinha das Zonas Situadas Fora da Jurisdição Nacional (Convenção do Alto Mar).

Contam-se também as responsabilidades dos Estados de bandeira relativas à legislação e ao cumprimento dos instrumentos internacionais sobre a segurança marítima e a proteção do ambiente marinho. Neste caso, a IMO tem um papel preponderante, já que as regras e normas geralmente reconhecidas refletem as principais convenções elaboradas naquela sede, como a SOLAS, a MARPOL, a *Load Lines*, a *Tonnage*, a STCW, a COLREG ou a SAR.

As convenções para a repressão de atos ilícitos no mar (Convenções SUA), a Convenção de Viena contra o Tráfego Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas (de 1988 e celebrada fora do âmbito da IMO) e a Convenção sobre o Trabalho Marítimo (2006, OIT) representam também a evolução importante no domínio da proteção do transporte marítimo, da repressão no mar ao tráfego ilícito e dos direitos dos marítimos. A este acervo acrescem diversos instrumentos internacionais aplicáveis em sede do direito do ambiente, do direito comercial, do direito marítimo e do direito humanitário.

- 11 Muitas questões se têm levantado sobre a utilização do artigo 59.º para os Estados costeiros alargarem os seus direitos a matérias que nada têm a ver com o aproveitamento de recursos na ZEE, incluindo o direito de limitar as atividades militares por terceiros países. Tal foi a posição assumida por dezoito países que incluem os seguintes: Bangladesh, Myanmar, Brasil, Maldivas, Maurícias, China, Cabo Verde, Coreia do Norte, Paquistão, Filipinas, Uruguai, Tailândia e, curiosamente, também Portugal é referido (mas sem regulamentação restritiva e apenas em decisões pontuais). *Vide* Pedrozo, R. P., op. cit., p. 923 e seguintes e do mesmo autor (2014) “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus” in *90 Int’l L. Stud.* 514 (2014), Volume 90, pp. 513-543.

têm a capacidade de transmitir dados locais sobre as condições para a recolha de dados científicos e a biodiversidade existente.

A propósito do reforço de poderes na ZEE, no decurso da aprovação da CNUDM e posteriormente, diversos países como o Brasil declararam que não admitiriam a sua utilização com finalidades militares, designadamente, para a realização de exercícios com frotas navais, declaração esta que, desde logo, foi refutada pelos Estados Unidos classificando-a como ilegal nos termos da Convenção<sup>12</sup>.

---

12 *Vide* Roach, J. A. e Smith, ob. cit.. A tradicional posição norte-americana ditada nas conclusões da CNUDM, reza o seguinte (tradução da nossa responsabilidade): “Todos os Estados continuam a usufruir, na ZEE, das liberdades tradicionais de navegação e sobrevoos do Alto Mar e da colocação de cabos e ductos submarinos, bem como de outras utilizações do mar internacionalmente lícitas relacionadas com estas liberdades, que permanecem qualitativa e quantitativamente idênticas às liberdades exercidas para além da ZEE. As operações, exercícios e actividades militares foram sempre considerados como utilizações do mar internacionalmente lícitas. O direito de realizar tais actividades continuará a ser usufruído por todos os Estados na ZEE. É este o sentido do artigo 58.º da Convenção. *Vide* U.N. (1984) “17 OFFICIAL RECORDS OF THE UN CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA 244”, U.N. Doc. A/CONF.62/WS/37 e ADD.1-2 (1984).

Sobre a posição contrária, *vide* Yao-Dong Yu, Wen-Jin Piao (2011) “Legal Study on Military Activities in the EEZ – With a Focus on Foreign Military Activities in the EEZ of P. R. China”, *IJMAF*, Volume 3 Issue 2 December 2011, pp. 163-182. Neste artigo, (p. 177), refere-se que países como o Brasil, Índia, Paquistão, Malásia, Uruguai e Perú declararam que os exercícios militares de terceiros países são proibidos na ZEE.

No que respeita a navios de guerra de um terceiro Estado envolvidos em actividades de “investigação científica” ou de “levantamentos hidrográficos”, a CNUDM distingue estas duas actividades ao decorrer do disposto, nomeadamente, no artigo 19.º/2/j, no artigo 21.º/1/g e no artigo 40.º. Sucede que, nos termos do artigo 246.º, a investigação científica marinha na ZEE e na Plataforma Continental obedece a uma autorização prévia do Estado costeiro, sem prejuízo de se afirmar que, em “circunstâncias normais”, deve ser dado o consentimento (embora, com mais ou menos argumentos, se possa recusar). Esta autorização relaciona-se diretamente com o direito do Estado costeiro no que respeita à proteção ambiental e ao aproveitamento de recursos na ZEE e na Plataforma Continental.

Quanto aos “levantamentos hidrográficos”, parece que a expressão “usos do mar internacionalmente lícitos” constante do artigo 58.º/1 poderia legitimar o exercício dessa atividade sem a autorização do Estado costeiro. A posição dos autores chineses refletida nos termos do último artigo citado, p. 175 e seguintes, defende que, em virtude do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, é extraordinariamente difícil tratar de forma diversa os dois conceitos dado que, sendo diferentes, se interpenetram. Por outro lado, defende-se no mesmo artigo, que mesmo um levantamento hidrográfico pode afetar os direitos do Estado costeiro no que se refere ao aproveitamento e gestão dos recursos da ZEE e que, por essa razão, a China promulgou diplomas legais para regulamentar a investigação científica marinha naqueles espaços, sujeitando-a a autorização prévia.

Finalmente, a posição norte-americana é muito clara ao excluir de autorizações prévias do Estado costeiro os levantamentos hidrográficos e a recolha de dados marítimos de natureza militar (*military marine data collection*). *Vide* Pedrozo, R. P., in “*Reflecting...*” p. 901 e seguintes e, do mesmo autor, (2014) “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus” *90 Int’l L. Stud.* 514 (2014), Volume 90, pp. 513-543 (traduções da nossa responsabilidade):

Ora, no caso em apreço, não se trata de impedir o exercício de atividades militares naquele espaço marítimo em que predomina a liberdade de navegação e o aproveitamento dos recursos pelo Estado costeiro.

Pelo contrário, como complemento daquele aproveitamento e harmonizando as diversas atividades, pretende-se assegurar ao Estado costeiro o controlo e a monitorização de forma “razoável” da implantação e monitorização dos cabos submarinos nos espaços sob a sua (mera) jurisdição, tendo em conta, igualmente, a sua responsabilidade ambiental, geralmente reconhecida e decorrente da CNUDM.

#### IV. A Plataforma Continental

Ao abrigo do regime da Plataforma Continental na Parte VI da CNUDM, o Estado costeiro exerce *direitos soberanos* para explorar a os recursos naturais da Plataforma Continental que incluem “recursos minerais e outros recursos não vivos do fundo do mar e do subsolo”.

---

“Os levantamentos hidrográficos e outras actividades militares de recolha de dados marinhos continuam a ser questões regidas pela liberdade de navegação no Alto Mar e por outras utilizações do mar internacionalmente lícitas, pelo que estão isentas da jurisdição do Estado costeiro na zona contígua e na ZEE”; e mais adiante: “O Programa de Missões Especiais da Marinha dos EUA (SMP) mantém uma frota de vinte e cinco navios que realizam uma variedade de missões para além do Mar Territorial, incluindo (entre outros) levantamentos oceanográficos, lançamentos de dispositivos submarinos, levantamentos hidrográficos, rastreio de mísseis e levantamentos acústicos. Destes vinte e cinco navios, seis são navios oceanográficos polivalentes que efectuem levantamentos acústicos, biológicos, físicos e geofísicos para melhorar a informação da Marinha sobre o ambiente marinho”.

E Pedrozo advoga, ainda, que o artigo 19.º/2/a considera a “ameaça ou uso da força” mas que será distinto de “outros tipos de actividades militares” (p. 533 e seguintes). Tais actividades serão lícitas desde que respeitem os princípios do direito internacional constantes nos artigos 2.º/4 e 51.º da Carta das Nações Unidas e, como tal, não são proibidas pela CNUDM. Dito de outra forma: as manobras e actividades de navios de guerra na ZEE, só por si, não constituem uma violação do direito internacional, sem prejuízo da necessária autorização do Estado costeiro para o exercício de actividades de investigação científica marinha.

Um outro argumento importante invocado pelo autor (p. 536 e seguintes) respeita ao disposto no artigo 236.º, segundo o qual as disposições da CNUDM relativas “à proteção e preservação do meio marinho” não se aplicam a navios de guerra e outros navios e embarcações do Estado com um regime equiparado.

No entanto, e em nossa opinião, é a própria continuação do texto do articulado que vem esclarecer que os Estados de bandeira devem assegurar que os seus navios devem, contudo, proceder “na medida do possível e razoável, de modo compatível com a presente Convenção”. Assim sendo, a cláusula de exceção a aplicar aos navios de guerra e equiparados terá muito mais a ver com o não cumprimento específico dos requisitos ambientais e equipamentos que constam das convenções sobre segurança marítima (como a MARPOL e a BWM, por exemplo), e não sobre os poderes do Estado costeiro quanto à monitorização ambiental nos espaços marítimos sob sua jurisdição,

A Plataforma Continental é definida como o leito do mar e o subsolo das zonas submarinas que se estendem para além do Mar Territorial ao longo do prolongamento natural do seu território terrestre até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial, quando o bordo exterior da margem continental não se estenda até essa distância.

Pelas razões já expressas, atendendo a que o regime aplicável ao solo e subsolo marinhos até às 200 milhas corresponde ao da Plataforma Continental e ao espaço marítimo em que irão jazer os citados cabos, considera-se essencial analisar este regime. Do regime do Alto Mar, recolhe-se que, nos termos do artigo 87.º, as liberdades do Alto Mar incluem a “liberdade de lançar cabos e ductos submarinos, sem prejuízo do disposto na Parte VI” [sobre a Plataforma Continental].

Na Parte VI reforça-se este direito ao estabelecer-se, no n.º 1 do artigo 79.º, que “todos os Estados têm o direito de instalar cabos e ductos submarinos na Plataforma Continental, em conformidade com as disposições do presente artigo”.

O mesmo artigo 79.º contempla um conjunto de condicionantes ao seu estabelecimento:

- (a) os Estados ou as empresas que efetuam operações com cabos devem ter em devida conta os já existentes e não devem prejudicar as possibilidades da sua reparação;
- (b) devem, por outro lado, ter em conta os direitos do Estado costeiro na mesma Plataforma Continental (que pode tomar “medidas razoáveis” para a sua exploração); e, por isso, o traçado da linha para a colocação dos ductos (curiosamente, não dos cabos, porque a ideia que lhe subjaz é a prevenção da poluição marinha) fica sujeito ao seu consentimento; e, finalmente,
- (c) os levantamentos das rotas dos cabos também devem ser considerados como uma “utilização internacionalmente lícita do mar” o que pode questionar a utilização de cabos que não se destinem apenas às comunicações comerciais normais.

Nos termos do n.º 4 do artigo 79.º, o Estado costeiro exerce jurisdição sobre os cabos submarinos na Plataforma Continental que tenham uma relação com a:

“... exploração da sua Plataforma Continental ou da exploração dos seus recursos ou da exploração de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob a sua jurisdição”.

Nestes casos, compete ao Estado costeiro autorizar e controlar a sua colocação e o seu trajeto. Esta disposição abrange os cabos e os ductos submarinos que tenham relação com a exploração da plataforma<sup>13</sup>.

---

13 Designadamente, as ligações de cabos de energia com as plataformas *offshore* de exploração de recursos naturais ou de produção de energia. Dada a recente avaliação em Portugal para o estabelecimento de parques eólicos *offshore* para a produção de energia e a necessidade de

No caso de cabos e ductos que não tenham a ver com a exploração da sua plataforma dificilmente se poderá, ao menos de forma literal, proceder à extensão da anterior norma<sup>14</sup>.

Assim, só os ductos (que não tenham a ver com a exploração do espaço) necessitam da aprovação do “traçado da linha” (i.e., o seu traçado na plataforma) de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 79.º, ficando de fora os “cabos” em sentido estrito. Nesta decorrência, os cabos submarinos utilizados para comunicações (ou para transmissão de energia) e colocados na Plataforma Continental estariam, à partida, fora da jurisdição do Estado costeiro<sup>15</sup>.

A questão que se coloca é a de saber em que medida o Estado costeiro pode regular as operações de cabos submarinos na sua ZEE e na Plataforma Continental.

A este respeito, o n.º 2 do artigo 79.º estabelece:

“Sob reserva do seu direito de tomar medidas razoáveis para a exploração da Plataforma Continental, a exploração dos seus recursos naturais e a prevenção, redução e controlo da poluição causada por ductos, o Estado costeiro não pode impedir a instalação ou manutenção desses cabos ou oleodutos.”

Como já se fez menção, o n.º 2 do artigo 79.º estabelece uma distinção entre cabos submarinos e ductos (oleodutos ou gasodutos).

Especificamente, no que diz respeito aos ductos, um Estado costeiro pode impor medidas razoáveis para:

- (a) a exploração da Plataforma Continental;
- (b) a exploração dos seus recursos naturais e
- (c) a prevenção, redução e controlo da poluição proveniente dos ductos.

Relativamente aos cabos submarinos, um Estado costeiro só pode submetê-los a medidas razoáveis para:

- (a) a exploração da Plataforma Continental;
- (b) a exploração dos seus recursos naturais.

---

implantação de cabos submarinos entre elas e os sistemas em terra, importa igualmente acautelar no planeamento do ordenamento do espaço marítimo espaços de implantação e de servidão reservados para o efeito. *Vide* Ordenamento do Mar Português, *Plano de Afetação para Energias Renováveis Offshore* <https://www.psoem.pt/plano-de-afetacao-para-energias-renovaveis-offshore/> (PAER). Particularmente importante a Avaliação Ambiental Estratégica do PAER, o Parecer Final da Comissão Consultiva e a Ata da Reunião DGRM\_ICNF\_Equipa AAE, anexos naquele sítio.

14 Aquela é uma norma excecional, admitida como restrição ao princípio da liberdade do Alto Mar prevista no artigo 87.º.

15 Exceto os que tenham uma relação com as plataformas *offshore* estabelecidas pelo Estado costeiro.

A ideia que lhe subjaz refere-se apenas ao aproveitamento da Plataforma Continental pelo Estado costeiro dos seus recursos e, como tal, como os cabos submarinos (em sentido estrito) não potenciam eventuais acidentes de poluição, estão fora do controlo dos poderes do Estado costeiro.

Tal interpretação é reforçada *a contrario* pelo disposto no n.º 3 do artigo 79.º segundo o qual “a delimitação do trajeto para a colocação desses ductos na Plataforma Continental está sujeita ao consentimento do Estado costeiro”.

Assim o Estado costeiro não teria poderes para delinear ou autorizar o trajeto dos cabos submarinos (em sentido estrito) a não ser na estrita medida da adoção de “medidas razoáveis” e indispensáveis para a exploração da Plataforma Continental e dos seus recursos, nos termos do n.º 3 do artigo 79.º<sup>16</sup>.

No entanto, quanto aos cabos e ductos que penetrem no seu território ou no seu Mar Territorial, o n.º 4 do artigo 79.º prevê que nada na Parte VI “afeta o direito do Estado costeiro de estabelecer as condições de entrada de cabos ou condutas no seu território ou no seu Mar Territorial”.

Esta disposição significa que os Estados costeiros exercem poderes soberanos sobre os cabos submarinos no seu Mar Territorial e no seu território terrestre e poderão impor condições para o seu lançamento, implantação e funcionamento.

Por outro lado, a CNUDM impõe igualmente certas obrigações processuais aos Estados costeiros quando estes exercem os seus direitos de regulamentação dos cabos submarinos.

Assim, o exercício desses direitos passa pela adoção de medidas “razoáveis”, como exige o n.º 2 do artigo 79.º. O termo “razoável” é reconhecidamente pouco denso e só se validará em presença de situações concretas com base no princípio da proporcionalidade ou de proibição do excesso como é admitido em termos administrativos. Para além de serem “razoáveis” (n.º 2 do artigo 79.º), o Estado costeiro deve ter em devida conta os direitos e deveres dos outros Estados e atuar de forma compatível com as disposições convencionais e está limitado na sua atuação por “qualquer interferência injustificável” (n.º 2 do artigo 78.º) com a navegação e os direitos e liberdades de outros Estados.

Finalmente, os Estados (ou as empresas) que realizem operações de lançamento, instalação ou manutenção de cabos “devem cumprir as leis e os regulamentos adotados pelo Estado costeiro em conformidade com as disposições da presente Convenção e outras regras de direito internacional, desde que não sejam incompatíveis com a presente parte.”

---

16 Também o elemento histórico dos trabalhos da CNUDM apontam neste sentido restritivo de atuação do Estado costeiro, que consiste na sua limitação salvaguardando-se, contudo e por exemplo, exigir que o trajeto evite zonas de exploração *offshore* ou de pesca intensiva.

## V. O Mar Territorial

Nos termos da CNUDM, o Estado costeiro exerce poderes de soberania numa zona de mar adjacente, designada por Mar Territorial, e que abrange o espaço aéreo, o leito e o seu subsolo (artigo 2.º). O seu limite máximo é de 12 milhas (artigo 3.º).

Assim, os Estados costeiros têm um acervo de amplos poderes para regulamentar, controlar e monitorizar a atividade dos navios envolvidos em operações de lançamento, implantação e de manutenção de cabos submarinos (ou seja, o levantamento das suas rotas e a sua colocação, reparação e manutenção).

Antes de se iniciar a operação, os Estados costeiros procurarão exigir o estabelecimento de um processo de licenciamento que envolve não apenas a componente ambiental mas também da gestão do espaço marítimo e das condicionantes de segurança e de defesa nacional.

## VI. O Dever de Proteção dos Cabos Submarinos

Uma vez passado em revista e identificado o conflito positivo entre a liberdade de colocação dos cabos submarinos e os poderes dos Estados costeiros nos diversos espaços marítimos, importa agora aprofundar os termos do dever dos Estados na proteção dos cabos submarinos que foi sempre uma preocupação da comunidade internacional desde a vetusta Convenção de 1884<sup>17</sup>.

No Mar Territorial, os Estados costeiros têm o direito expresso de adotar leis e regulamentos “relativos à passagem inofensiva através do seu Mar Territorial” para

---

17 Em sede da necessidade da proteção dos cabos submarinos, *vide*, entre outros:

Beckman, R. (2009), “*Criminal Liability for the Intentional Destruction or Damage of Submarine Cables ... A new International Convention or Protocol*” Workshop on Submarine Cables and the Law of the Sea, 15 December 2009, session 6, NUS – CIL (Centre for International Law), Singapore.

Beckman, R., (2013) “*Protecting Submarine Cables from Intentional Damage – The Security Gap*”, *Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy*, pp. 281-287.

Bressie, K. (2021) *Best Practices for Submarine Cable Protection and Resilience*, HWG Harris, Wiltshire & Grannis, LLP, Sines.

Burnett, D. R., Beckman, R. C., Davenport, T. (2014), *Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy*, Martin. R. Publishers, Leiden, Boston.

Burnett, D. R. (2021) *Submarine Cable Security and International Law*, 97 Int'l L. Stud. 1659 (2021).

Burnett, D. R. (2011) “*Cable Vision*”, *Proceedings*, U. S. Naval Institute, Annapolis, Maryland (410) 268-6110, pp. 66-71.

Bueger, C., e outros (2022), “*Security threats to undersea communications and infrastructure – consequences for the EU*”, DG External Policies, European Parliament, June 2022.

Barros, J. (2024) “*Cabos Submarinos: Impacto na Segurança Nacional*”, Conferencia IUM, 22 março de 2024.

Davenport, T. (2016) “*Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis*”, 24 *Cath. U. J. L. & Tech* (2016), pp. 56-109.

a proteção dos cabos submarinos e para adotar legislação para a sua proteção (n.º 1, alínea c) do artigo 21.º).

Para além dos artigos específicos já analisados quanto ao lançamento de cabos submarinos (e da sua proteção, deduz-se) nos espaços marítimos sob jurisdição do Estado costeiro, é no regime do Alto Mar que se retomam os normativos cuja fonte (direta) é a Convenção de 1884 (artigos 113.º a 115.º) e que já estavam contemplados nos artigos 26.º a 29.º da Convenção sobre o Alto Mar de 1958. Nos termos do n.º 2 do artigo 58.º, aquele acervo aplica-se igualmente na ZEE e, nessa estrita medida, também na Plataforma Continental.

O artigo 113.º exige que os Estados “devem adotar as leis e regulamentos necessários para que constituam infrações passíveis de sanções a rutura ou danificação, por um navio arvorando a sua bandeira ou por uma pessoa submetida à sua jurisdição, de um cabo submarino no Alto Mar, causadas intencionalmente ou por negligência culposa, de modo que possam interromper ou dificultar as comunicações telegráficas ou telefónicas, bem como a rutura ou danificação, nas mesmas condições, de uma cabo de alta tensão ou de um ducto submarino”<sup>18</sup>.

Este artigo é de extrema importância pois pretende que os Estados estendam a sua jurisdição penal para além do seu espaço territorial aos atos disruptivos sobre cabos submarinos cometidos “intencionalmente ou por negligência culposa”<sup>19</sup>.

Contudo, o artigo é bastante restritivo ao conceder aquela extensão de jurisdição apenas aos navios que arvoem o pavilhão do Estado ou aos seus nacionais que cometam tais atos, em conformidade com os princípios gerais do direito internacional relativos à prescrição da jurisdição extraterritorial (i.e., para que os atos não fiquem impunes).

---

Davenport, T. (2021) “*Intentional Interference with Submarine Cable Systems: Is International Law Sufficient?*” Conference on International Connectivity and EU-Atlantic Data Gateway Platform, 28 May 2021, session 4, NUS (National University of Singapore).

Mudrić, M. (2010) “*Rights of States Regarding Underwater Cables and Pipelines*”, ARELJ, vol. 29, issue 2, July 2010, pp. 235-255.

O’Connor, E. (2019), “*Underwater Fiberoptic Cables: A Customary International Law Approach to Solving the Gaps in the International Legal Framework*”, U.S. Naval Postgraduate School, 2019-04-12.

Shvets, D. (2020) “*The International Legal Regime of Submarine Cables: a Global Interest Regime*”, Tesi Doctoral UPF (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona), Barcelona, Espanha.

Wrathall, L. R. (2010-11) “*The Vulnerability of Subsea Infrastructure to Underwater Attack: Legal Shortcomings and the Way Forward*”, 12 San Diego Int’l L.J. 223 (2010-2011).

18 E no mesmo artigo 113.º: “Esta disposição aplica-se também aos atos que tenham por objeto causar essas ruturas ou danificações ou que possam ter esse efeito. Contudo, esta disposição não se aplica às ruturas ou às danificações cujos autores apenas atuaram com o propósito legítimo de proteger a própria vida ou a segurança dos seus navios, depois de terem tomado todas as precauções necessárias para evitar tal rutura ou danificação”.

19 Vide o n.º 2 do artigo 5.º do Código Penal que dispõe o seguinte sobre a aplicação da lei penal portuguesa fora do território nacional, *inter alia*: “A lei penal portuguesa é ainda aplicável a factos cometidos fora do território nacional que o Estado Português se tenha obrigado a julgar por tratado ou convenção internacional.”

O artigo 114.º (que se baseia no artigo IV da Convenção), postula que os Estados “devem adotar as leis e regulamentos necessários para que pessoas sob sua jurisdição que sejam proprietárias de um cabo ou de um ducto submarinos no Alto Mar e que, ao colocar ou reparar o cabo ou o ducto submarinos, provoquem a rutura ou a danificação de outro cabo ou de outro ducto submarinos, respondam pelo custo da respetiva reparação”.

O artigo 115.º (que se baseia no artigo VII da Convenção), prevê que “os Estados devem adotar as leis e regulamentos necessários para que os proprietários de navios que possam provar ter perdido uma âncora, uma rede ou qualquer outro aparelho de pesca para evitar danificações a um cabo ou um ducto submarinos sejam indenizados pelo proprietário do cabo ou do ducto submarinos, desde que o proprietário do navio tenha tomado previamente todas as medidas de precaução razoáveis”.

Estes quatro artigos não estão, de forma alguma, adaptados aos tempos atuais, desde logo porque não preveem a internacionalização da infração postulando, outrossim, a obrigação da sua repressão em Alto Mar para todos os Estados – independentemente do Estado do pavilhão, do infrator ou do meio empregue (pode desconhecer-se a identidade da fonte que provocou a disrupção ou a danificação)<sup>20</sup>.

Mesmo para os ilícitos cuja previsão internacional não é imediata (nem as medidas a tomar são desde logo legitimadas) pela CNUDM, é sempre possível que um outro instrumento internacional o venha a desenvolver<sup>21</sup>.

No caso vertente, um instrumento internacional a elaborar poderia desenvolver os artigos 112.º a 115.º considerando como ilícito criminal internacional a danificação dos cabos submarinos de forma intencional ou negligente bem como as medidas imediatas a tomar, obrigando todos os Estados a reprimirem aquelas infrações em Alto Mar e também no espaço marítimo Área que lhe subjaz (os fundos marinhos oceânicos).

## VII. A Extensão da Proteção aos Sistemas dos Cabos Submarinos

Uma vez analisadas as vulnerabilidades da responsabilidade da proteção dos cabos submarinos, sobretudo contra ações disruptivas, torna-se essencial o alargamento

---

20 Seria, por exemplo, mais adequado seguir uma equiparação ao regime de “pirataria” previsto nos artigos 100.º a 106.º que, por sua vez, transitaram dos artigos 14.º a 21.º da Convenção sobre o Alto Mar de 1958.

21 Está neste caso, o artigo 108.º sobre a repressão do tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas que é desenvolvido pela *Convenção de Viena sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas*, conhecida por Convenção de Viena de 1988, e que, ao abrigo do artigo 17.º, permite a intervenção do Estado a bordo desde que com a anuência do Estado de bandeira do navio pretensamente infrator.

do tema “cabos submarinos” aos “sistemas de gestão de rede” (ou SGR, tradução do acrónimo NMS – *Network Management System*).

Sucedem que a indústria dos cabos submarinos utiliza os SGR para a ligação de sistemas de cabos, estações locais de aterragem, repetidores, sensores e outros componentes que, inequivocamente, constituem um acervo único e que necessita de adequada proteção, não só física como igualmente contra ciberataques.

Na verdade, embora estas ligações intrasistemas sejam mais rápidas, para os fluxos comunicacionais criam novos riscos potenciais, em especial os ciberataques, como por exemplo, a perda do controlo de vários sistemas de gestão de cabos, a fuga do conhecimento da estrutura de topo e a descoberta de vulnerabilidades físicas, bem como a interrupção e desvio do tráfego de dados.

Desta forma, qualquer solução não pode ignorar que se trata de proteger um conjunto de sistemas em todos os locais que estejam implantados e não apenas os cabos submarinos isoladamente.

No caso concreto, o sistema integra os cabos submarinos que conectam, por via subterrânea marítima duas ou mais regiões (designadas por “landing stations”) e com infraestruturas diversas nos pontos de amarração (“points of presence”) e normalmente associados a terminais de centros de dados (“data center”). São todas estas estruturas e equipamentos que são indispensáveis à conectividade global e ao fluxo de informação<sup>22</sup>.

---

22 *Vide* Bernardino, L., “O Posicionamento Geoestratégico de Portugal na Rede Global de Informações. Principais Desafios e Oportunidades para a Defesa Nacional”, IDN, Lisboa, 2023, p. 10 e seguintes. Do mesmo autor (2024) “Portugal na Rede Global de Cabos Submarinos” Anuário Janus 2023 – Conjuntura Internacional, n.º 22, março de 2024 [https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2024/06/Janus2023\\_Final.pdf](https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2024/06/Janus2023_Final.pdf) pp 18-21. Na última página, o autor refere o seguinte: “Aproveitando a sua posição geoestratégica no mundo das informações globais, Portugal foi até há pouco tempo o único país no mundo a ter ligações por cabo submarino direto com todos os continentes, estando georreferenciado como um dos principais pontos de passagem da rede global de cabos submarinos, o que possibilita um conjunto de oportunidades na vertente económica, tecnológica ou de desenvolvimento; mas que implica também, necessariamente, alguns riscos e ameaças para a segurança nacional.”

No artigo, Perez, G. R., *Submarine...* (p. 79), o autor, nas conclusões, refere acertadamente o seguinte (tradução da nossa responsabilidade):

“É evidente que tanto a conceção da estrutura da SMCN (rede de cabos submarinos de fibra ótica) como a distribuição dos seus principais nós (os GIX ou Global Internet eXchange) estão a ser estrategicamente geridos por grandes empresas americanas no espaço atlântico, com óbvias implicações económicas, estratégicas e de segurança. A maioria dos centros de dados está localizada na Europa e na América do Norte. Empresas como a Meta recusaram-se a estabelecer centros de dados em certas regiões, invocando razões de segurança ou a necessidade de cumprir determinados requisitos para a localização dessas infra-estruturas (Suri, Anirudh. “The Great Tech Game. Shaping Geopolitics and the Destinies of Nations”. Gurugram (India), Harper Collins Publishers, 2022, p. 225). Na medida em que estes dados têm valor, tanto em termos económicos como estratégicos, os países africanos e latino-americanos podem ter a perceção de que estão a ceder o controlo de um recurso muito importante que afeta a sua segurança, independência e possibilidades de desenvolvimento, sem

Esta importância da proteção dos sistemas comunicacionais irá fazer com que a intervenção de uma nova arquitetura do direito internacional que contemple a internacionalidade da infração penal da disrupção intencional ou com elevado grau de culpa (dir-se-ia, com «dolo eventual»), partindo dos instrumentos existentes sobre a repressão dos atos terroristas em navios e em plataformas *offshore*.

### VIII. A Insuficiência da CNUDM na Proteção

Como já foi mencionado, a CNUDM concede aos Estados costeiros o poder de adotar leis para proteger os cabos submarinos no Mar Territorial e para regular a passagem inofensiva de navios estrangeiros naquele espaço marítimo<sup>23</sup>.

Para além disso, a Convenção reconhece que algumas atividades são “prejudiciais à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro”, a saber:

- (a) *Qualquer ato destinado a obter informações em prejuízo da defesa ou da segurança do Estado costeiro* (alínea c) do n.º 2 do artigo 19.º);
- (b) *Qualquer ato de propaganda destinado a atentar contra a defesa ou a segurança do Estado costeiro* (*idem*, alínea d));
- (c) *Qualquer ato destinado a perturbar quaisquer sistemas de comunicação ou quaisquer outros erviços ou instalações do Estado costeiro* (*idem*, alínea k)).

Caso o navio esteja envolvido em alguma daquelas atividades, a passagem é considerada “não inofensiva” e os Estados costeiros podem tomar as medidas necessárias para a impedir, particularmente, se provocarem danos intencionais nos cabos submarinos. No entanto, estas disposições não obrigam os Estados a adotar leis e regulamentos sobre a proteção dos cabos contra danos intencionais, nem, particularmente, sobre a sua criminalização.

Fora das águas territoriais, registamos o artigo 113.º (no Alto Mar e por remissão, na ZEE e na Plataforma Continental) que apresenta graves limitações e o torna ineficaz para dar resposta a estas ameaças de carácter doloso ou imprudente (ou na forma de negligência culposa como o artigo menciona).

Desde logo, porque muitos Estados Partes na CNUDM não estenderam a jurisdição penal aos atos cometidos no Alto Mar, na ZEE ou na Plataforma Continental, mantendo-se o regime da Convenção de 1884 com uma responsabilidade limitada aos autores e aos navios nacionais e com sanções pecuniárias perfeitamente desproporcionadas e insuficientes.

---

receberem uma compensação satisfatória em troca. Do seu ponto de vista, a promessa de pertencer a uma comunidade de segurança atlântica pode não ser um pagamento suficiente”. E pergunta-se: serão só aqueles países a “ceder o controlo de um recurso” ou também os países europeus?

23 *Vide* Davenport, T. (2016) “Submarine Cables...”, p. 82 e seguintes.

Ora, a jurisdição penal universal para este tipo de crimes é essencial, sabendo que se trata de infraestruturas críticas e que, por isso, todos os Estados devem ter jurisdição sobre o agente do crime, particularmente os Estados que sofreram as consequências de uma interrupção nas comunicações e os que exercem os seus poderes na Plataforma Continental em que o dano no cabo ocorreu.

Neste último caso sempre se dirá que qualquer interrupção deste tipo pode afetar o aproveitamento dos recursos na Plataforma Continental e que, por essa razão, o Estado costeiro se arrogará, em nossa opinião, competente para intervir e instaurar o respetivo processo.

Por outro lado, o artigo 113.º apenas obriga os Estados a adotarem legislações que criminalizem aqueles danos intencionais ou negligentes, não conferindo aos navios de guerra e similares o direito de visita e de detenção de um navio suspeito de ser responsável pelo dano intencional no cabo.

De facto, a liberdade de navegação em Alto Mar é um dos paradigmas da CNUDM e por isso aqueles direitos são concedidos de forma muito restrita nos termos dos artigos 110.º e seguintes.

Durante a negociação da CNUDM e fora dos casos previstos no artigo 110.º, os Estados manifestaram, na generalidade, a sua oposição ao exercício do direito de visita sem o consentimento dos Estados de bandeira, ainda que em face de crimes mais graves<sup>24</sup>. Por isso, só com um instrumento internacional próprio ou um regime equiparado à «pirataria» se poderia alcançar aquele desiderato<sup>25</sup>.

Finalmente, subsiste um outro problema quando se considera o âmbito da proteção: a CNUDM apenas se aplica ao cabo submarino na parte marítima e, especificamente, no leito do mar e na coluna de água sobrejacente, e não se aplica a ataques contra equipamento locais do sistema a partir da sua aterragem.

Em síntese, poder-se-á afirmar que a insuficiência da regulamentação da CNUDM nesta matéria faz com que emergam os seguintes problemas, nos espaços marítimos demarcados para além do Mar Territorial:

---

24 O que veio a ser seguido, no que respeita ao tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, pela Convenção de Viena de 1988 e que operacionaliza o artigo 108.º da CNUDM.

25 Dificilmente se poderá aplicar diretamente o regime da “pirataria” ao caso da rutura ou danificação intencional dos cabos submarinos dado que naquele caso está definido que o objetivo se limita a “fins privados” (*animus lucrandi*) e que exige a participação de dois navios/embarcações. O regime equiparado à “pirataria” ficaria sujeito à jurisdição universal e daria a todos os navios de guerra o direito de visita e de detenção de um navio suspeito.

Embora não se preveja o exercício do direito de visita, o artigo X da Convenção de 1884 permite que os navios de guerra solicitem ao comandante de um navio suspeito de ter danificado um cabo submarino que forneça documentação comprovativa da nacionalidade do navio e apresente um relatório ao Estado de bandeira. Trata-se de apenas de uma medida dissuasora mas pouco eficaz.

- (a) Conflitos positivos entre os diversos proponentes para o lançamento e a implantação de cabos submarinos e entre aqueles e outros que liderem outras atividades no mar previstas pela CNUDM<sup>26</sup>;
- (b) Que, para serem solucionados e para se harmonizarem as diversas atividades, tais conflitos exigem a definição da responsabilidade dos Estados (i.e., os Estados costeiros na ZEE/Plataforma Continental e os Estados, em geral, fora daqueles espaços e também a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos na Área) na implantação e monitorização dos cabos submarinos, em particular e *ab initio*, quanto aos processos de licenciamento, naturalmente, com encargos e taxas a suportar pelos proponentes e utilizadores e a corresponde proteção das infraestruturas<sup>27</sup>.

## IX. A Importância e Sensibilidade para a Proteção dos Sistemas dos Cabos Submarinos

Dada a importância essencial e crítica dos cabos submarinos e a forma como foram adotadas outras convenções para os aeroportos e para as infraestruturas marítimas, não se entende a razão pela qual ainda não se tenha adotado um instrumento internacional para a sua proteção.

Há, inequivocamente, uma falta de sensibilização para a importância dos cabos submarinos no sistema internacional de telecomunicações pois ainda se concebe erradamente a ideia de que as tecnologias baseadas na *web* (como a Internet) utilizam o satélite como rede de comunicações. Ora, mais de 98% do tráfego intercontinental é feito via cabos submarinos.

Depois, porque as infraestruturas públicas e os modos de transporte transnacionais tradicionais beneficiam, em geral, de proteção ao abrigo de tratados internacionais, ao contrário da indústria dos cabos submarinos que tem permanecido na órbita dos investimentos de empresas privadas e, como tal, sem intervenção (ou com pouca) dos governos na construção e gestão dos cabos.

Finalmente, não existe nenhuma organização intergovernamental internacional responsável pelos cabos submarinos, pelo que ninguém defende a sua proteção a nível internacional.

A International Telecommunication Union (ITU) é a agência especializada das Nações Unidas para as tecnologias de informação e de comunicação, contando com 193 Estados-membros e mais de 1000 empresas, universidades e organizações interna-

---

26 Em reforço desta alínea e no que se refere à instalação de cabos submarinos, podem ser suscitadas fundadas dúvidas entre dois interesses contraditórios: o dos Estados costeiros em regular os seus espaços marítimos e a liberdade de instalação de cabos submarinos (por outros Estados ou indivíduos).

27 *Vide* Borgia, F., Paolo, V. (2013) *When Investment Law Takes Over: Towards a New Legal Regime to Regulate Asia Pacific's Submarine Cables Boom*, University of Leicester School of Law, Leicester, UK.

cionais e regionais. É herdeira da estrutura coeva das comunicações via telégrafo em 1865. Contudo e apesar de ser a estrutura internacional mais relevante na matéria tem pouco impacto em matéria de cabos submarinos.

Uma outra estrutura na área é o International Cable Protection Committee (ICPC), organização privada do sector com mais de 200 membros e que se destina a atuar como guardião das infraestruturas dos cabos submarinos de todos os tipos (cabos e ductos). Só recentemente começou a admitir Estados na qualidade de membros. Sem prejuízo da participação destas estruturas na elaboração de um instrumento internacional, parece evidente que a sede para se elaborar a regulação sobre a proteção dos cabos submarinos será a agência especializada das Nações Unidas na Área marítima, ou seja, a IMO.

Sucedem que os instrumentos internacionais que poderão servir de referência para a elaboração do texto são a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo Adicional para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, que foram elaborados no âmbito da IMO, o que vem reforçar o entendimento que se devem prosseguir os trabalhos nessa sede<sup>28</sup>.

## X. A Necessidade da Classificação do Sistema de Cabos Submarinos como “Infraestrutura Crítica”

O conceito de “infraestrutura crítica” (IC) está previsto na Diretiva n.º 2008/114/CE, retomado por Portugal na sua transposição, através do Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de maio (entretanto revogado) nos seguintes termos<sup>29</sup>:

“Componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções”.

A categorização das IC segundo o citado diploma legal (e a Diretiva) envolve as áreas da energia e dos transportes, em que se inclui, neste último setor, o subsector do transporte marítimo, transporte marítimo de curta distância e portos.

---

28 Não deixa de ser curioso o título do artigo de Joyner, C. C. (1988) “The 1988 IMO convention on the safety of maritime navigation: towards a legal remedy for terrorism at sea”, *German Yearbook of International Law*, 1988, V. 31, pp. 230-262 quando se refere a um acervo legal contra o terrorismo no mar. Ora, é exatamente esse o propósito que se pretende: a extensão da proteção pela via da criminalização da disrupção dos cabos submarinos.

29 *Vide, inter alia*, Duarte Ferreira, H. J. (2017) “Identificação e caracterização de infraestruturas críticas. Uma metodologia”, IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM), Cadernos do IUM n.º 14, Lisboa.

No entanto, os setores que se descreveram são inequivocamente insuficientes e não dão resposta a outros setores que podem estar abrangidos pelo conceito de IC.

Assim, contam-se entre outros as tecnologias de informação e comunicações, a água, a alimentação, a saúde, as finanças, a segurança e ordem pública e legal, a administração civil, a indústria nuclear e química, o espaço e a pesquisa<sup>30</sup>.

Apesar de poderem ser considerados critérios transversais e setoriais que tentam densificar os parâmetros das IC, essencialmente partindo do efeito da ocorrência disruptiva e seguidamente avaliando o alcance, a magnitude e o impacto económico e demais efeitos, na verdade, estas matrizes estão longe de fornecerem critérios precisos para a densificação do conceito.

Entretanto, decorrida mais de uma década sobre a entrada em vigor do diploma de 2011, veio o Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, substituir aquele instrumento legal, revogando-o e estabelecendo os procedimentos para a identificação, proteção e aumento de resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias, consolidando, assim, a transposição da Diretiva n.º 2008/114/CE.

A definição de IC mantém-se sem alterações, acrescentando-se as definições de Infraestrutura Crítica Europeia (ICE) e de Infraestrutura Crítica Nacional (ICN). As ICN constam do anexo e as ICE são consideradas as que constam nos setores da energia e dos transportes no mesmo anexo.

A designação de ICN deve atender a um conjunto de critérios previstos no n.º 1 do artigo 8.º do diploma de 2022, a saber e nomeadamente:

- a) O impacto económico, estimado em termos de importância dos prejuízos económicos e da degradação de bens ou serviços, incluindo também os potenciais efeitos ambientais;
- b) O impacto na sociedade, avaliado em termos de impacto na soberania nacional, na confiança das populações e na perturbação da vida quotidiana, incluindo a perda de serviços essenciais;
- c) A possibilidade de ocorrência de acidentes, avaliada em termos de número potencial de feridos ou vítimas mortais.

São contemplados novos setores (e subsectores) de IC e respetivas entidades setoriais no anexo. Os doze setores ora contemplados são os seguintes: energia, transportes, comunicações, infraestruturas digitais e prestadores de serviços digitais, abastecimento público de água e tratamento de resíduos, alimentação, saúde, indústria, serviços financeiros, órgãos de soberania e governação, segurança e defesa.

---

30 Retoma-se a lista indicativa de IC de acordo com o documento COM (2005) 576 que considerava onze setores críticos e trinta e sete subsectores.

Recairá sobre os Estados-membros a obrigação de identificar as ICN e, também por isso, importará suscitar se os “cabos submarinos” de acordo com os conceitos desenvolvidos supra não deverão merecer tal classificação<sup>31</sup>.

Ora, em Espanha, por exemplo, a definição adotada para IC afigura-se contribuir para uma maior concretização ou densificação do conceito. Na verdade, o país vizinho parte do conceito de “infraestrutura estratégica” que define da seguinte forma:

“instalações, redes, sistemas e equipamentos físicos e de tecnologia de informação nos quais assenta o funcionamento dos serviços essenciais proporcionados à sociedade”.

E a partir desta definição, emerge o conceito de IC:

“uma infraestrutura estratégica que, não tendo soluções alternativas, a sua perturbação ou destruição pode resultar em impactos significativos nos serviços essenciais”<sup>32</sup>.

A legislação espanhola considera igualmente doze setores e, basicamente, neste elenco retoma a lista indicativa de IC de 2005 e, define critérios horizontais com vista à determinação da criticidade, gravidade e consequências de uma disrupção ou destruição de uma IC.

Os critérios são definidos em função do número de pessoas afetadas, do impacto económico, ambiental e público e social. Para cada um destes parâmetros foram estabelecidos indicadores no diploma legal.

Entretanto, no âmbito da estratégia da cibersegurança, foi aprovada a Diretiva (UE) n.º 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016 (Diretiva NIS1), que pretendeu reforçar a resiliência do ciberespaço europeu e que foi transposta pela Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto. Nesta sequência, a 30 de julho de 2021, o Decreto-Lei n.º 65/2021 veio regulamentar o regime jurídico do ciberespaço e definir determinados requisitos para certos ativos essenciais.

---

31 Recorde-se que, em 2010, as Nações Unidas classificaram os cabos de comunicações submarinos como “infraestruturas críticas de comunicações” e “de importância vital para a economia global e para a segurança nacional de todos os Estados”. *Vide* Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 65/37 de 7 de dezembro de 2010. São igualmente diversos os depoimentos em fora internacionais que consideram os cabos submarinos como uma infraestrutura global crítica e que constituem a espinha dorsal da informação global económica (in <https://www.unclosdebate.org/evidence/338/submarine-cables-are-critical-global-infrastructure-form-backbone-global-information>, <https://itif.org/publications/2019/04/19/submarine-cables-critical-infrastructure-global-communications>). A Comissão Europeia considera a Internet vital para o fluxo de comunicações indispensável à atividade no espaço da União e, nessa decorrência, os cabos submarinos consideram-se IC (*vide* European Commission (2023). *Critical Infrastructure Protection*).

32 *Vide* Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Madrid: BOE, pps. 43372.

Posteriormente, foi publicada a Diretiva (UE) n.º 2022/2555, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022 (Diretiva NIS2), alargando o âmbito da anterior e acrescentando os novos setores à lista dos designados “setores críticos” (entre os quais já se contavam as comunicações) e que tem como prazo de transposição o dia 17 de outubro de 2024.

Nesta Diretiva reforçam-se algumas das medidas e obrigações previstas no citado Decreto-Lei n.º 65/2021 no que se refere, designadamente, à análise de riscos e ao tratamento de incidentes.

O artigo 7.º designado por “Estratégia nacional de cibersegurança”, estipula, nos termos do seu n.º 1, que os Estados-membros devem adotar uma estratégia nacional de segurança no ciberespaço que preveja os objetivos estratégicos, os recursos necessários para atingir esses objetivos e as medidas políticas e regulamentares adequadas, com vista a alcançar e manter um elevado nível de cibersegurança.

Nesses mesmos termos, a estratégia nacional de cibersegurança deve incluir, entre outros e nos termos da alínea *d*) do n.º 1: “Um mecanismo para identificar os ativos relevantes e uma avaliação dos riscos nesse Estado-Membro”.

Com interesse direto para a proteção dos cabos submarinos, a alínea *d*) do n.º 2 do citado artigo determina que, como parte da estratégia nacional de segurança no ciberespaço, os Estados-Membros devem, nomeadamente, adotar políticas:

“Relacionadas com a manutenção da disponibilidade geral, da integridade e da confidencialidade do núcleo público da Internet aberta, incluindo, se for caso disso, a cibersegurança dos cabos submarinos de comunicações”.

Também por via desta Diretiva NIS2, não só os cabos submarinos são englobados em um “setor crítico”, como existe a obrigatoriedade de os identificar como “ativos relevantes” para esse efeito. Exige-se, igualmente, a adoção de uma política relacionada com a disponibilidade e resiliência da “Internet aberta”, incluindo, se for caso disso, “a cibersegurança dos cabos submarinos de comunicações”.

Por quaisquer dos parâmetros utilizados e da identificação pelo seu papel como serviço público de disponibilidade geral no setor das comunicações, os cabos submarinos relevam, de forma robusta, para a sua classificação como IC (ou como ativo essencial). Esta classificação é indispensável para dar resposta aos dois vetores que se apresentam como essenciais no controlo, monitorização, implantação e proteção dos cabos submarinos, a saber:

- (a) O reforço dos poderes do Estado costeiro nos espaços marítimos sob sua jurisdição, particularmente, na ZEE e na Plataforma Continental, assegurando uma continuidade digital e a monitorização e controlo nos cabos submarinos para além do Mar Territorial;

(b) O dever acrescido do Estado costeiro na sua proteção.

Para além disso, torna-se necessário desenvolver um instrumento internacional<sup>33</sup> que obrigue os Estados a tipificarem, com caráter universal, as infrações criminais que consistem nas ações disruptivas ou danosas nos cabos, pelo menos, de forma “intencional ou por negligência culposa”<sup>34</sup>.

## XI. *Requiem por uma Nova Convenção*

Pela análise efetuada, conclui-se que o regime jurídico estabelecido pela CNUDM não consegue dar resposta a um regime concatenado e abrangente dos cabos submarinos por duas ordens de razões:

- (a) Em primeiro lugar, porque o regime consagrado dos poderes do Estado costeiro é insuficiente para se exercer, de pleno, a jurisdição efetiva dos cabos submarinos na sua ZEE/Plataforma Continental e, por esse facto, poderem assumir, também, o dever de proteção dos mesmos; e
- (b) Depois, porque o direito internacional não prevê a tipificação com caráter universal das infrações criminais atinentes à disrupção e danificação dos cabos submarinos cometidos por qualquer pessoa, empresa, organização ou por um Estado.

---

33 Desenvolvendo o tema da necessidade de um novo instrumento internacional e dos riscos presentes, *vide*, entre outros: Beckman, R. (2009), “Criminal Liability for the Intentional Destruction...” ob. cit., Burnett, D. R., Beckman, R. C., Davenport, T. (2014), *op. cit.*, Davenport, T. (2016), ob. Cit., pp. 56-109; Davenport, T. (2021) “*Intentional Interference...*” ob. cit., Barros, J., (2024) *Cabos Submarinos: Impacto na Segurança Nacional*, Conferência IUM, 22 março de 2024, Wrathall, L. R. (2010-11) “*The Vulnerability of Subsea Infrastructure to Underwater Attack: Legal Shortcomings and the Way Forward*”, 12 San Diego Int’l L.J. 223 (2010-2011).

34 No âmbito da Comissão de Relações Internacionais e de Defesa, o Relatório da Câmara dos Lordes de 2021-22 (House of Lords (2022), “UNCLOS: the law of the sea in the 21st century”, International Relations and Defence Committee, 2nd Report of Session 2021-22, 2022 <https://publications.parliament.uk/pa/ld5802/ldselect/ldintrel/159/15902.htm>. a pps. 87 e em síntese, refere-se o seguinte (tradução da nossa responsabilidade):

“Os cabos submarinos são um elemento crítico da infraestrutura de comunicações do Reino Unido. Embora a CNUDM imponha aos Estados a obrigação de permitir a instalação e a reparação desses cabos, na prática, nem sempre essa obrigação é respeitada. É fundamental que a legislação seja clara quanto às responsabilidades pela manutenção e proteção dos cabos submarinos. O regime regulamentar internacional não é claro e, tendo em conta a sua importância, esta situação tem de ser alterada. O Governo deve trabalhar com os seus parceiros e outros para resolver este problema. O Reino Unido deve trabalhar para melhorar a legislação nacional relativa aos cabos no Mar Territorial do Reino Unido, bem como trabalhar com parceiros para reforçar o regime regulamentar internacional”.

Quanto ao reforço dos poderes do Estado costeiro na ZEE e na Plataforma Continental trata-se de uma matéria que pode ser, desde já e em nossa opinião, iniciada relativamente aos cabos submarinos que nele amarram ainda que a Convenção possa não prever expressamente a situação<sup>35</sup>.

---

35 No recente artigo de Paik, A., Counter J. (2024) “International law doesn’t adequately protect undersea cables. That must change – Atlantic Council”, Hybrid Conflict Project, January 25, 2024 <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/hybrid-warfare-project/international-law-doesnt-adequately-protect-undersea-cables-that-must-change> as autoras desenvolvem uma tese segundo a qual a responsabilidade primeira da proteção dos cabos submarinos cabe à empresa sua proprietária e, subsidiariamente, ao Estados em que a empresa tem a sua sede. Ainda que tal só tenha plena validade no Alto Mar e na Área, as autoras não estabelecem, de forma clara, a jurisdição do Estado costeiro na sua Plataforma Continental, agora reforçada na implantação dos cabos submarinos e não apenas para a “manutenção e reparação” como decorre de uma interpretação literal da CNUDM.

Na verdade, no âmbito de um plano global (designado por “A global deterrence plan”), no citado artigo expressa-se o seguinte (tradução da nossa responsabilidade):

“A segurança da informação mundial está em sério perigo, uma vez que os criminosos podem recorrer a ataques maliciosos não só para interromper a conectividade, mas também para aceder aos cabos e efetuar escutas. Quando os cabos submarinos são cortados ou danificados, as leis que determinam quem é responsável pela sabotagem variam consoante o local onde os cabos estão instalados. Por exemplo, um Estado costeiro tem direitos soberanos no seu Mar Territorial, de acordo com o artigo 21.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Além disso, um Estado costeiro pode exercer os seus direitos de reparação e manutenção de cabos submarinos na sua Zona Económica Exclusiva, de acordo com o artigo 58º.

No entanto, no que respeita aos cabos que sejam sabotados em águas internacionais, não existe atualmente um regime eficaz para responsabilizar o autor dos danos. Se os cabos forem danificados deliberada ou acidentalmente por um navio ou por uma pessoa, a jurisdição para determinar uma punição adequada para o infrator é do Estado sob cuja bandeira o navio opera ou da nacionalidade da pessoa. Uma vez que este facto coloca o ónus no Estado do autor do crime e não no Estado proprietário do cabo, não existe um regime eficaz que garanta a responsabilização direta da parte responsável.

Chegou o momento de uma organização intergovernamental, como a ONU ou a União Internacional das Telecomunicações (UIT), levar a sério a segurança dos cabos submarinos e estabelecer protocolos reconhecidos internacionalmente no âmbito de um plano de proteção formalizado que dissuada as acções contra os cabos submarinos e dê prioridade à segurança das comunicações digitais.

Esse plano de proteção deve atribuir jurisdição ao Estado do proprietário do cabo. No âmbito desse plano, o facto de o Estado do proprietário do cabo poder levar o Estado do infrator a tribunal poderá fazer com que os sabotadores intencionais pensem duas vezes, criando um efeito dissuasor, especialmente se as multas ou os custos de reparação forem significativos. Deve-se também ter em conta os atores não estatais, como grupos armados ou grandes empresas multinacionais, que podem interferir com os cabos. A CNUDM, enquanto tratado tradicional entre Estados, não responsabiliza os actores não estatais, mesmo num cenário em que um grupo terrorista possa infligir danos nos cabos.”

Defende-se que não se pode retomar, ainda que parcialmente, a proclamação Truman – e que se expressava na Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958 – segundo a qual se estendia aquele espaço marítimo a uma “distância sempre maior (que a batimétrica dos 200 metros) a que

Para mais, a nova modalidade dos “cabos inteligentes” (*smart cables*) – ou da mera possibilidade de se transformarem os atualmente existentes nessa vertente adicional – com equipamentos que permitem recolher dados sobre o ambiente marinho (e também de aviso antecipado em caso de sismos e *tsunamis*) parece sustentar que o Estado costeiro possa exercer a jurisdição sobre eles, dado que têm uma componente que interfere diretamente no aproveitamento e exploração daqueles espaços marítimos<sup>36</sup>.

Pode suscitar-se a questão de saber se existe uma verdadeira diferenciação no tipo de jurisdição sobre os cabos “inteligentes” e nos dados que produzem sobre o fundo marinho e sobre a coluna de água, dado que, no primeiro caso, se está perante o aproveitamento da Plataforma Continental e, no segundo, da ZEE.

Ora, recorreu-se anteriormente que, embora os termos não sejam exatamente os mesmos, o regime que for aplicável aos cabos submarinos será idêntico nos dois espaços mencionados dado que, como se viu, a sua articulação e mútua remissão é constante.

---

o progresso tecnológico fosse consentido a exploração” (in Guedes, A. M. Marques, “Direito do Mar”, Coleção Defesa Nacional, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1989, a p. 39), limitado, apenas pela mediania do Estado oposto. No caso de Portugal, a mediania a ocidente seria traçada entre a ilha das Flores e os Estados (e as então possessões britânicas) a oeste dos Açores. Recordar-se que Portugal, através da Lei n.º 2080, de 21 de março de 1956 (pela mão do Professor Doutor Armando M. Marques Guedes, seu autor material), elaborou uma declaração idêntica à promulgação Truman, garantindo assim a noção alargada de Plataforma Continental propugnada nos anos 50, 60 e 70.

- 36 Sobre os “cabos inteligentes” e as suas características, *vide* Barros, J. e Brás Bernardino, L. (2023) “Contributions of SMART Cable Technology to the Sustainable Development in Portugal”, *Jornal da Economia do Mar*, 21 de setembro de 2023, disponível em <https://www.jornaldaeconomia-domar.com/contributions-of-smart-cables-technology-to-sustainable-development-in-portugal> Os cabos submarinos inteligentes com sensores variados, designadamente, os que servem a monitorização meteorológica articulado com o sistema de satélite *Copernicus* – que apresenta o quadro da localização dos espaços marítimos com condições meteorológicas adversas e o congestionamento do fluxo dos navios – pode auxiliar no planeamento das rotas. Para além disso, são uma fonte de informação por excelência das condições e recursos da Plataforma Continental e da Zona Económica Exclusiva. O Serviço de Vigilância Marítima *Copernicus* tem por objetivo fornecer aos Estados-Membros e aos organismos da UE informações atempadas, relevantes e orientadas com base de dados dos satélites, que são combinados com uma vasta gama de outros dados, tanto dos sistemas da EMSA como de fontes externas. Estes incluem informações sobre a identificação e a posição dos navios, padrões de comportamento e informações dos utilizadores. A harmonização de dados proporciona uma visão mais completa das atividades no mar. *Vide* apresentação do evento que decorreu a 28 de junho de 2022, no Pavilhão de Portugal, localizado no Parque das Nações, em Lisboa em ANACOM (2021) *Cabos Submarinos SMART num Oceano Sustentável: Observação do Oceano Global para Monitorização Climática e Redução do Risco de Desastres*. Lisboa, <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1724139> e EMSA (2024) *Copernicus maritime Surveillance Service* <https://www.emsa.europa.eu/copernicus.html>

Estão particularmente neste caso, os artigos 56.º e 58.º sobre a ZEE e o artigo 79.º sobre a Plataforma Continental. Todos eles mencionam os poderes do Estado costeiro, enquanto diretamente associados:

- (a) No que se regere à Plataforma Continental, à “exploração e aproveitamentos dos seus recursos naturais” (n.º 1 do artigo 77.º), à “exploração da Plataforma Continental, o aproveitamento dos seus recursos naturais” (n.º 2 do artigo 79.º) e à “exploração da sua Plataforma Continental ou com o aproveitamento dos seus recursos ou com o funcionamento de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob sua jurisdição” (n.º 4 do artigo 79.º); e
- (b) No que respeita à ZEE (coluna de água sobrejacente), com a finalidade de “exploração e aproveitamento, gestão dos recursos naturais... das águas sobrejacentes ao leito do mar... e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos” (alínea a) do n.º 1 do artigo 56.º).

Na verdade, os poderes do Estado costeiro nestes dois espaços marítimos só diferem, verdadeiramente, pela partilha prevista para os recursos vivos da ZEE com os Estados sem litoral e com os Estados geograficamente desfavorecidos (artigos 69.º e 70.º) que não tem correspondente no regime da Plataforma Continental (e daí se falar, neste caso, em “poderes soberanos” – embora limitados).

Deste modo, para o efeito dos cabos submarinos, o regime aplicável em ambos os espaços deverá ser o mesmo.

Há ainda um argumento adicional, que já se identificou: trata-se de dar “continuidade digital” no controlo e monitorização dos cabos que amarram no Estado costeiro para além das 12 milhas, aplicando-se, de forma extensiva, a norma prevista no n.º 3 do artigo 79.º quanto ao traçado já hoje aplicável aos ductos (oleodutos e gasodutos). Quanto à questão da tipificação universal do crime de interrupção dos cabos, trata-se de uma previsão jurídica que necessita de ser ancorada num instrumento internacional. Naturalmente, havendo convenções que tratam do combate ao terrorismo – tanto mais que uma ação disruptiva nos cabos pode ser assumida por qualquer agente – analise-se o que sucede nessa sede.

Na verdade, contam-se diversas convenções contra o terrorismo que podem abranger ataques intencionais a sistemas de cabos submarinos, entre as quais se conta a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, concluída em Nova Iorque, a 15 de dezembro de 1997 e vigente em Portugal desde 10 de dezembro de 2001.

Esta Convenção prevê que constitui um crime a utilização ilegal e intencional de um engenho explosivo ou letal contra uma infraestrutura, “com o propósito de causar a morte ou danos físicos graves; ou com o propósito de obter elevados níveis de destruição de tal local, instalação, sistema ou infraestrutura, sempre que dessa

destruição resultar uma significativa perda económica ou fortes probabilidades de a causar.”

Na definição de “infraestrutura” contempla-se qualquer instalação de propriedade pública ou privada que forneça ou distribua serviços em benefício do público, tais como água, esgotos, energia, combustível ou comunicações.

No entanto, a sua eficácia é limitada, uma vez que apenas se pode aplicar aos locais de aterragem e com utilização de “bombas” e não contempla os demais tipos de disrupção (muito deles, cibernéticos), nem os sistemas de gestão de rede das instalações de cabos.

Contudo, a classificação de “ato terrorista” poderá aconselhar que se revisitem outras convenções – designadamente, no meio marítimo – que vigoram a partir de meados dos anos 80 com o objetivo de se protegerem os navios e as plataformas *offshore* contra aqueles atos.

Por outro lado, são inequívocas as consequências muito gravosas da disrupção intencional dos cabos submarinos na economia e na segurança mundiais e por se tratar de uma matéria de regulamentação transnacional, a complexidade da regulamentação de algo inerentemente transnacional.

Assim, torna-se indispensável convocar uma conferência internacional entre os Estados, no âmbito das Nações Unidas, para a elaboração de um tratado internacional multilateral sobre a proteção dos sistemas de cabos submarinos, envolvendo os domínios virtual, terrestre e marítimo com a participação de um conjunto de agências internacionais e nacionais e vários peritos de diferentes áreas.

O ponto de partida seria a análise das convenções de combate ao terrorismo, designadamente, as marítimas<sup>37</sup>.

Tendo em conta esta proposta de base, dever-se-á definir e tipificar um conjunto de crimes inerentes à disrupção do sistema, quer na localização da sua prática quer no tipo, designadamente, crimes cometidos nos locais de aterragem dos cabos e incluir as tentativas de disrupção como a injeção no sistema de *malware*.

O tratado deve obrigar os Estados Partes a garantir que os crimes sejam vertidos em legislação nacional (com penas adequadas e na linha de outros ilícitos crimes de gravosidade idêntica) e a estender a sua jurisdição sobre os crimes tipificados sempre que tenham um vínculo ou uma ligação com a infração, o local da prática se situe em território do respetivo Estado, tenha sido cometido por um seu nacional ou realizado a partir de um navio que arvora a sua bandeira.

Os Estados Partes devem também aprovar legislação competente para deter e julgar o agente que esteja fisicamente presente no seu território, ainda que o crime tenha

---

37 *Convention of the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation and Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, vigente desde 28 de julho de 2010.

sido cometido por um cidadão estrangeiro ou praticado no estrangeiro e não se pretenda extraditá-lo.

A convenção deverá incluir disposições que permitam a extradição dos agentes para outros Estados Partes, mesmo que não exista um tratado de extradição entre os dois países.

Finalmente, a convenção deve conter disposições que exijam que os Estados Partes prestem assistência jurídica mútua ao Estado onde os agentes são processados.

Em nosso entender, a nova convenção ou protocolo deve seguir o mesmo esquema da *Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental* (Convenção SUA 1988), que apresenta as seguintes características e deveres comuns:

- (a) Os Estados Partes devem adotar leis que tornem as infrações definidas na SUA de 1988 (desvio de um navio) um crime ao abrigo do seu direito interno, punível com penas severas
- (b) Os Estados Partes devem estabelecer a jurisdição dos seus tribunais sobre a infração se esta tiver sido cometida:
  - i. contra ou a bordo de um navio que arvore o seu pavilhão;
  - ii. no seu Mar Territorial;
  - iii. por uma pessoa que seja seu nacional; ou
  - iv. por uma pessoa que se encontre no seu território
- (c) As partes devem deter os alegados infratores se estes estiverem presentes no seu território;
- (d) As Partes devem extraditar ou processar os alegados infratores presentes no seu território;
- (e) Os Estados Partes concordam que podem extraditar alegados infratores para outro Estado Parte, mesmo que não tenham um Tratado de Extradicação regular com esse Estado Parte;
- (f) Os Estados Partes são obrigados a cooperar entre si, na medida do possível, no âmbito dos processos penais (apresentação de testemunhas, etc.).

Assim, propõe-se, em apêndice, um novo protocolo à Convenção SUA de 1988, designado por *Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança dos Cabos Submarinos localizados na Plataforma Continental/Zona Económica Exclusiva e na Área/Alto Mar*, a adotar pela comunidade internacional na mesma sede internacional da Convenção, i.e., a IMO, com a maior participação possível de todos os Estados, Organizações e Empresas.

Terá como desiderato a obtenção de uma vinculação muito expressiva dos Estados visando igualmente a sua responsabilização na proteção dos cabos submarinos e a

assunção como crime universalmente aceite a sua disrupção, danificação ou avaria, essencialmente, na forma dolosa.

Em síntese: a infração deve ser considerada crime com aceitação universal e tipificada como a disrupção, danificação ou avaria voluntária e intencional de cabos submarinos que abrange o Sistema de Gestão de Rede (SGR), particularmente, o marítimo, i.e., todas as demais componentes no mar ou com ele conectados, designadamente nas zonas de amarração. Realça-se, no entanto, que se contempla também a tentativa e a forma negligente daquele crime.

## XII. Conclusão

A dependência da comunidade internacional em relação aos cabos submarinos é cada vez mais expressiva, particularmente no que se refere aos cabos de comunicações e cabos de fibra ótica, constituindo a base da sociedade digital moderna e um importante sistema global.

Os cabos submarinos são vulneráveis a duas ameaças distintas: a disrupção e a danificação intencional nos sistemas de cabos submarinos (por diferentes tipos de agentes, estatais e não estatais; a recolha de informações, cujo tratamento excede o âmbito do presente artigo.

A CNUDM constitui o regime jurídico de base mas apresenta insuficiências muito significativas nos dois vetores analisados anteriormente: por um lado, a (pretensa) insuficiência de poderes do Estado costeiro para controlar e monitorizar os cabos submarinos na Plataforma Continental/ZEE e, na decorrência, a insuficiência de competências para tomar medidas de proteção; por outro, a necessidade de se considerar como infração penal de natureza universal a rutura, danificação ou avaria, ilícita e intencional, num cabo submarino. Para além desta tipificação criminal, a negligência, a tentativa e a participação deverão ser igualmente puníveis.

Quanto à insuficiência de poderes dos Estados costeiros, poderá ser ultrapassada por legislação interna desde que se considere:

- a) A continuidade digital dos cabos submarinos que amarram no seu território, concedendo poderes inerentes de controlo e monitorização também na Plataforma Continental e na ZEE tal como se prevê nos estudos de impacte que ultrapassam o limite do Mar Territorial (esta matéria está expressa na CNUDM mas apenas para os “ductos” submarinos dado o risco de poluição); ou
- b) Sempre que os cabos submarinos possam potencialmente (e não de facto) serem utilizados para recolherem dados sobre o ambiente marinho ou geofísico ou servirem de alerta antecipado para emergências sísmicas ou similares.

Quanto à proteção em si mesma, torna-se necessário considerar a elaboração de um instrumento jurídico internacional que tipifique, de modo universal, o crime de rutura, danificação ou avaria, de forma ilícita e intencional, num cabo submarino. Esta tipificação deve igualmente prever a sua prática na Área/Alto Mar prevenindo conflitos negativos de jurisdição ou porque os espaços da prática do crime são *res nullius* ou porque não é possível responsabilizar um Estado (com uma conexão ao agente) pela sua prática.

Sucedem que todas as convenções das Nações Unidas que qualificam certos atos como “crimes internacionais”, seguem o mesmo esquema geral e destinam-se a garantir que os Estados Partes cooperam para que os suspeitos da prática de infrações penais tipificadas internacionalmente sejam processados e julgados.

Na verdade, aquelas convenções criam uma “jurisdição universal” entre os Estados Partes relativamente aquelas infrações, independentemente do local da sua prática. Por outro lado, não exigem uma qualquer motivação: a infração penal é típica e ilícita, independentemente do motivo.

Assim, importará, quanto antes, analisar e desenvolver as convenções contra o terrorismo que já tenham uma matriz marítima, designadamente, a *Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental* (Convenção SUA 1988).

Trata-se, assim, da elaboração de um novo protocolo àquela Convenção – designado por *Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança dos Cabos Submarinos localizados na Plataforma Continental/Zona Económica Exclusiva e na Área/Alto Mar*.

Pretende-se igualmente abranger a disrupção dos cabos submarinos que se localizem, ainda que temporariamente, na coluna de água sobrejacente ao leito do mar (ZEE e Alto Mar).

Retemos as palavras holísticas que Jacques-Yves Cousteau, famoso oceanógrafo, nesta complexa interdependência da vida no mar e, diremos nós, nos dias de hoje, sob novas ameaças globais, nos deixou:

“Toute vie fait partie d’une relation complexe dans laquelle chacun dépend des autres, prenant, donnant à et vivant avec tous les autres”.

## Bibliografia

ANACOM (2021). *Cabos Submarinos SMART num Oceano Sustentável: Observação do Oceano Global para Monitorização Climática e Redução do Risco de Desastres*. Lisboa, disponível em <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1724139>

Barros, J. (2024). “Cabos Submarinos: Impacto na Segurança Nacional”, Conferência IUM, 22 março de 2024.

- Barros, J. e Brás Bernardino, L. (2023). “Contributions of SMART Cable Technology to the Sustainable Development in Portugal”, *Jornal da Economia do Mar*, 21-09-2023, disponível em <https://www.jornaldaeconomiamar.com/contributions-of-smart-cables-technology-tosustainable-development-in-portugal>
- Beckman, R. (2009). “Criminal Liability for the Intentional Destruction or Damage of Submarine Cables ... A new International Convention or Protocol” Workshop on Submarine Cables and the Law of the Sea, 15 December 2009, session 6, NUS – CIL (Centre for International Law), Singapore.
- Beckman, R., (2013). “Protecting Submarine Cables from Intentional Damage – The Security Gap”, *Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy*, pp. 281-287.
- Beckman, R., Davenport, T. (2012). “The EEZ Regime: Reflections after 30 Years”, Proceedings from the 2012 LOSI-KIOST Conference on Securing the Ocean for Next Generation, <https://www.law.berkeley.edu/files/Beckman-Davenport-final.pdf>
- Borgia, F., Paolo, V. (2013). *When Investment Law Takes Over: Towards a New Legal Regime to Regulate Asia Pacific’s Submarine Cables Boom*, University of Leicester School of Law, Leicester, UK.
- Brás Bernardino, L. (2023). “O Posicionamento Geoestratégico de Portugal na Rede Global de Informações. Principais Desafios e Oportunidades para a Defesa Nacional”, IDN, Lisboa, pp. 10 e ss.
- Brás Bernardino, L. (2024). “Portugal na Rede Global de Cabos Submarinos” *Anuário Janus 2023 – Conjuntura Internacional*, n.º 22, março de 2024, pp 18-21. [https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2024/06/Janus2023\\_Final.pdf](https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2024/06/Janus2023_Final.pdf)
- Bressie, K. (2021). *Best Practices for Submarine Cable Protection and Resilience*, HWG Harris, Wiltshire & Grannis, LLP, Sines.
- Bueger, C., et al. (2022). “Security threats to undersea communications and infrastructure – consequences for the EU”, *DG External Policies*, European Parliament, June 2022.
- Burnett, D. R. (2011). “Cable Vision”, *Proceedings*, U. S. Naval Institute, Annapolis, Maryland (410) 268-6110, pp. 66-71.
- Burnett, D. R. (2021). *Submarine Cable Security and International Law*, 97 Int’l L. Stud. 1659 (2021).
- Burnett, D. R., Beckman, R. C., Davenport, T. (2014). *Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy*, Martin. R. Publishers, Leiden, Boston.
- Davenport, T. (2016). “*Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis*”, 24 Cath. U. J. L. & Tech (2016), pp. 56-109.
- Davenport, T. (2021). “Intentional Interference with Submarine Cable Systems: Is International Law Sufficient?” Conference on International Connectivity and EU-Atlantic Data Gateway Platform, 28 May 2021, session 4, NUS (National University of Singapore).
- Duarte Ferreira, H. J. (2017) “Identificação e caracterização de infraestruturas críticas. Uma metodologia”, IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM), *Cadernos do IUM* n.º 14, Lisboa.
- EMSA (2024). “*Copernicus Maritime Surveillance Service*” <https://www.emsa.europa.eu/copernicus.html>, accessed 2024.
- European Commission (2005). COM (2005) 576.
- European Commission (2023). “*Critical infrastructure protection*”, accessed 20 May 2023.

- Guedes, A. M. (2017). "Em Rede. Os Cabos de Fibras Óticas Submarinas e a Centralidade Portuguesa Crescente num Autêntico Mar de Conectividades" *Revista de Marinha*, n.º 1000 Novembro/Dezembro 2017.
- Guedes, A. M. M. (1989). *Direito do Mar*, Instituto de Defesa Nacional (IDN), Lisboa.
- Guedes, A. Marques (2018). "Valor estratégico e económico dos Cabos Submarinos" *Jornal da Economia do Mar*, Ed. Aniversário, junho 2018 [https://issuu.com/jem6/docs/jem\\_19\\_especial\\_anivers\\_rio\\_jun2018](https://issuu.com/jem6/docs/jem_19_especial_anivers_rio_jun2018)
- House of Lords (2022). "UNCLOS: the law of the sea in the 21<sup>st</sup> century", *International Relations and Defence Committee*, 2<sup>nd</sup> Report of Session 2021-22, 2022 <https://publications.parliament.uk/pa/ld5802/ldselect/ldintrel/159/15902.htm>
- Joyner, C. C. (1988). "The 1988 IMO convention on the safety of maritime navigation: towards a legal remedy for terrorism at sea", *German Yearbook of International Law*, 1988, V.31, pp. 230-262.
- Mudrić, M. (2010). "Rights of States Regarding Underwater Cables and Pipelines", *Australian Resources and Energy Law Journal*, vol. 29, issue 2, July 2010, pp. 235-255.
- O'Connor, E. (2019). "Underwater Fiberoptic Cables: A Customary International Law Approach to Solving the Gaps in the International Legal Framework", *Naval Postgraduate School*, 2019-04-12, USA.
- Ordenamento do Mar Português, *Plano de Afetação para Energias Renováveis Offshore* <https://www.psoem.pt/plano-de-afetacao-para-energias-renovaveis-offshore/>
- Paik, A., Counter, J. (2024). "International law doesn't adequately protect undersea cables. That must change. – Atlantic Council", *Hybrid Conflict Project*, January 25, 2024 <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/hybrid-warfare-project/international-law-doesnt-adequately-protect-undersea-cables-that-must-change>.
- Pedrozo, R. P. (2014). "Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus" *90 Int'l L. Stud.* 514 (2014), Volume 90, pp. 513-543.
- Pedrozo, R. P. (2022). "Reflecting on UNCLOS Forty Years later: What Worked, What Failed", in *99 Int'l L. Stud.* 874 (2022), Volume 99, pp. 875-943.
- Perez, G. R. (2023). "Submarine Cables Across the Atlantic: Geopolitics and Security of a Critical Infrastructure", Garcia, F. Proença (coord.), *Great Power Competition in Atlantic*, Atlantic Centre Report n.º 3, Atlantic Centre, Lisboa, 2023.
- Roach, J. A. e Smith, R. W. (2012). *Excessive Maritime Claims*, Third Edition, Publications on Ocean Development, Volume 73, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- Shvets, D. (2020). *The International Legal Regime of Submarine Cables: a Global Interest Regime*, Tesi Doctoral UPF (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona), Barcelona, Espanha.
- U.N. (1947). "United Nations Documents on the Development and Codification of International Law", *41 Am. J. Int'l L. Supp.* 29, 33-34 (1947).
- U.N. (1950), "Summary Records of the 65th Meeting", (1950) *1 Y. B. Int'l L. Comm'n* 199, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/1950.
- U.N. (1984). "17 OFFICIAL RECORDS OF THE UN CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA 244", U.N. Doc. A/CONF.62/WS/37 e ADD.1-2 (1984).

- U.N. (2018). "Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties 2018". [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/1\\_11\\_2018.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_11_2018.pdf)
- U.N. (2019). "Resolution of the General Assembly number 65/37, 7th December 2010 and debate" <https://www.unclosdebate.org/evidence/338/submarine-cables-are-critical-global-infrastructure-form-backbone-global-information>, <https://itif.org/publications/2019/04/19/submarine-cables-critical-infrastructure-global-communications>
- Wrathall, L. R. (2010-11). "The Vulnerability of Subsea Infrastructure to Underwater Attack: Legal Shortcomings and the Way Forward", 12 San Diego Int'l L.J. 223 (2010-2011).
- Yao-Dong Yu, Wen-Jin Piao (2011). "Legal Study on Military Activities in the EEZ – With a Focus on Foreign Military Activities in the EEZ of P. R. China", *IJMAF*, Volume 3 Issue 2 December 2011, pp. 163-182.

## APÊNDICE

### PROTOCOLO PARA A SUPRESSÃO DE ACTOS ILÍCITOS CONTRA A SEGURANÇA DOS CABOS SUBMARINOS LOCALIZADOS NA PLATAFORMA CONTINENTAL/ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA E NA ÁREA/ALTO MAR

Os Estados Partes do presente Protocolo:

Sendo Partes da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e no Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental

Reconhecendo que os motivos que justificaram a Convenção e o Protocolo também se aplicam aos cabos submarinos implantados ou, na coluna de água sobrejacente ao leito do mar na Plataforma Continental/Zona Económica Exclusiva e na Área/Alto Mar;

Tomando em conta as disposições da mencionada Convenção e do Protocolo;

Afirmando que as matérias não regulamentadas pelo presente Protocolo continuam a reger-se pelas normas e princípios do direito internacional geral;

Acordam no seguinte:

#### Artigo 1.º

1 – As disposições dos artigos 5.º, 7.º e 10.º a 16.º da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (daqui em diante designada «a Convenção») aplicam-se, também e nas mesmas condições, às infrações previstas no artigo 2.º deste Protocolo, quer sejam cometidas contra os cabos submarinos localizados na Plataforma Continental e na Zona Económica Exclusiva quer na Área/Alto Mar, neste caso, para prevenir conflitos negativos de jurisdição<sup>38</sup>.

---

38 São os seguintes os artigos referidos:

#### Artigo 5.º

Cada Estado Parte deve providenciar no sentido de tornar as infrações previstas no artigo 3.º puníveis com penas apropriadas, tendo em consideração a natureza grave das mesmas.

#### Artigo 7.º

1 – Se for considerado que as circunstâncias assim o justifiquem e em conformidade com a sua legislação, todo o Estado Parte em cujo território for encontrado o arguido ou o suspeito deve assegurar a detenção dessa pessoa ou tomar as medidas necessárias para assegurar a sua presença durante a tramitação do processo penal ou de extradição.

2 – O referido Estado deve proceder, de imediato, a uma investigação preliminar destinada ao apuramento dos factos, em conformidade com a sua própria legislação.

3 – Toda a pessoa em relação à qual sejam adotadas as medidas mencionadas no n.º 1 tem o direito de:

- a) Comunicar, sem demora, com o mais próximo representante do Estado de que é nacional ou com quem esteja habilitado a estabelecer a referida comunicação ou, ainda, no caso de se tratar de pessoa sem nacionalidade, do Estado em cujo território tenha a sua residência habitual;
- b) Receber visitas de um representante desse Estado.

4 – Os direitos mencionados no n.º 3 exercem-se em conformidade com as leis e regulamentos do Estado em cujo território se encontre o arguido ou o suspeito da infração, presumindo-se que

tais leis e regulamentos devem permitir a plena realização dos propósitos para os quais foram consagrados os direitos previstos no n.º 3.

- 5 – Logo que um Estado Parte tenha procedido à detenção de uma pessoa de acordo com as disposições do presente artigo, deve comunicar imediatamente essa detenção, bem como as circunstâncias que a justificaram, aos Estados competentes, conforme o disposto no artigo 6.º, n.º 1, e, se o julgar conveniente, a todos os outros Estados interessados. O Estado que tenha procedido às investigações preliminares previstas no n.º 2 do presente artigo deve comunicar rapidamente os resultados destas aos mencionados Estados, informando se pretende exercer jurisdição sobre o caso.

#### **Artigo 10.º**

- 1 – O Estado Parte em cujo território for encontrado o arguido ou o suspeito da infração, nos casos em que o artigo 6.º se aplica e não havendo extradição, deve submeter o caso, sem demora e sem qualquer exceção, às autoridades competentes para o exercício da ação penal, segundo o procedimento previsto na legislação desse Estado, quer a infração tenha sido cometida ou não no seu território. As respetivas autoridades deverão tomar as suas decisões da mesma forma que no caso de qualquer outra infração de natureza grave, segundo a legislação daquele Estado.
- 2 – Toda a pessoa contra a qual seja iniciado processo criminal referente a qualquer das infrações previstas no artigo 3.º beneficia da garantia de um tratamento justo, em todas as fases desse processo, compreendendo o uso de todos os direitos e o recurso a todas as garantias previstos, para tal processo, pelas leis do Estado do território no qual ela se encontra.

#### **Artigo 11.º**

- 1 – As infrações previstas no artigo 3.º serão qualificadas como casos de extradição em todos os tratados de extradição celebrados entre Estados Partes. Os Estados Partes comprometem-se a considerar estas infrações como casos de extradição em todos os tratados de extradição que porventura venham a celebrar entre si.
- 2 – Caso um Estado Parte subordine a extradição à existência de um tratado e receba de outro Estado Parte com quem não tenha tal tratado um pedido de extradição, o Estado Parte requerido pode considerar a presente Convenção como base jurídica para a extradição relativamente às infrações previstas no artigo 3.º A extradição fica sujeita às restantes condições previstas na legislação do Estado Parte requerido.
- 3 – Os Estados Partes que não subordinem a extradição à existência de um tratado devem reconhecer entre si as infrações previstas no artigo 3.º como fundamento de extradição e sujeitos às condições previstas na legislação do Estado requerido.
- 4 – Se necessário, as infrações previstas no artigo 3.º são consideradas, para fins de extradição entre Estados Partes, como tendo sido cometidas não só no lugar da sua perpetração, como num lugar sob jurisdição do Estado Parte que solicitou a extradição.
- 5 – Um Estado Parte que receba mais de um pedido de extradição de diversos Estados que tenham exercido a sua jurisdição, de acordo com o artigo 6.º, e que decida não exercer ação penal, ao selecionar o Estado para o qual extraditará o arguido ou suspeito, deve considerar os interesses e responsabilidades do Estado Parte da bandeira do navio, no momento em que a infração foi cometida.
- 6 – Ao examinar um pedido de extradição, efetuado nos termos da presente Convenção, respeitante a um suspeito, o Estado requerido deve ter em devida conta a possibilidade de essa pessoa exercer os seus direitos, tal como previsto no artigo 7.º, n.º 3, no Estado que solicita a extradição.
- 7 – Relativamente às infrações definidas nesta Convenção, consideram-se alteradas entre os Estados Partes todas as disposições de todos os tratados e acordos de extradição celebrados entre tais Estados na medida em que forem incompatíveis com os termos da mesma.

2 – Caso o Protocolo não seja aplicável nos termos do n.º 1, as suas disposições aplicam-se, no entanto, quando o arguido ou o suspeito for encontrado no território de um Estado

---

**Artigo 12.º**

- 1 – Os Estados Partes devem prestar reciprocamente o maior apoio a todo o processo criminal relativo às infrações previstas no artigo 3.º, incluindo o auxílio para obtenção das provas de que dispõem e sejam necessárias ao processo.
- 2 – Os Estados Partes devem cumprir as obrigações previstas no n.º 1 em conformidade com os tratados de cooperação judicial entre eles existentes. Na falta de tais tratados, os Estados Partes devem prestar reciprocamente a mencionada cooperação de acordo com a legislação nacional.

**Artigo 13.º**

- 1 – Os Estados Partes devem colaborar na prevenção das infrações previstas no artigo 3.º, em especial:
  - a) Tomando todas as medidas praticáveis a fim de impedir, nos seus territórios, a preparação das infrações destinadas a ser cometidas dentro ou fora dos seus territórios;
  - b) Trocando recíprocas informações, em conformidade com a legislação nacional, e coordenando medidas administrativas ou outras que sejam apropriadas a impedir a perpetração de infrações previstas no artigo 3.º
- 2 – Quando, devido à perpetração de uma infração prevista no artigo 3.º, a viagem de um navio for atrasada ou interrompida, todo o Estado Parte em cujo território se encontre o navio ou os passageiros ou a tripulação deve desenvolver todos os esforços possíveis para evitar que o navio, os seus passageiros, tripulação ou carga sejam indevidamente retidos ou demorados.

**Artigo 14.º**

Qualquer Estado Parte que tenha razões para crer que qualquer das infrações previstas no artigo 3.º poderá vir a ser cometida deve fornecer, tão prontamente quanto possível e de acordo com a legislação nacional, todas as informações relevantes que possua aos Estados que considere competentes para exercer a sua jurisdição, de acordo com o artigo 6.º

**Artigo 15.º**

- 1 – Cada Estado Parte, de acordo com a legislação nacional, deve comunicar ao Secretário-Geral, tão prontamente quanto possível, toda a informação relevante que possua referente:
  - a) Às circunstâncias da infração;
  - b) Às medidas tomadas respeitantes à aplicação do artigo 13.º, n.º 2;
  - c) Às medidas tomadas relativamente ao arguido ou suspeito da infração e, em particular, o resultado de todo o processo de extradição ou outro processo judicial.
- 2 – O Estado Parte onde o suspeito for processado judicialmente deve comunicar, de acordo com a legislação nacional, o resultado final do processo ao Secretário-Geral.
- 3 – A informação transmitida de acordo com os números 1 e 2 deve ser comunicada pelo Secretário-Geral a todos os Estados Partes, aos membros da Organização Marítima Internacional (daqui em diante designada «a Organização»), a outros Estados interessados e às apropriadas organizações internacionais intergovernamentais.

**Artigo 16.º**

- 1 – Qualquer litígio entre dois ou mais Estados Partes respeitante à interpretação ou aplicação da presente Convenção que não possa ser dirimido por via negocial num espaço de tempo razoável deve ser submetido a arbitragem, a pedido de qualquer das Partes. Se no prazo de seis meses, contados a partir da data do pedido de arbitragem, as Partes não alcançarem um acordo sobre a organização da mesma arbitragem, qualquer delas pode submeter o litígio ao Tribunal Internacional de Justiça, apresentando um requerimento, em conformidade com o Estatuto do Tribunal.

Parte outro que não seja o Estado em que esteja localizado o cabo submarino ou, genericamente, quando o cabo submarino esteja localizado na Área/Alto Mar e para prevenir os conflitos negativos de jurisdição.

3 – Para os fins do presente Protocolo, «cabo submarino» significa todo o sistema de gestão de cabos e ductos submarinos implantados no fundo do mar em qualquer espaço marítimo com o objetivo de, respetivamente, transportar fluxos de informação comunicacionais, incluindo os fluxos de dados, e hidrocarbonetos ou outros produtos energéticos.

#### **Artigo 2.º**

1 – Comete uma infração penal qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente proceda à rutura, danificação ou cause avarias num cabo submarino.

2 – Comete ainda uma infração penal qualquer pessoa que:

- a) Cometer, na forma tentada, qualquer das infrações previstas no n.º 1; ou
- b) Preencher, a título de participação, qualquer das infrações previstas no n.º 1; ou
- c) Ameaçar, com ou sem previsão na legislação nacional, uma pessoa singular ou coletiva de praticar ou deixar de praticar qualquer ato, de cometer qualquer das infrações previstas no n.º 1, se essa ameaça for suscetível de pôr em perigo a segurança da navegação.

3 – Comete também uma infração penal quem, por ação ou omissão, preencher qualquer das infrações previstas no n.º 1 com imprudência e com o conhecimento, efetivo ou presumido, da probabilidade da ocorrência do dano.

#### **Artigo 3.º**

1 – Cada Estado Parte deve tomar as medidas necessárias para exercer a sua jurisdição relativamente às infrações previstas no artigo 2.º, quando estas tiverem sido cometidas:

- a) Contra um cabo submarino localizado na Plataforma Continental/Zona Económica Exclusiva do mencionado Estado ou na Área/Alto Mar, neste caso, para prevenir conflitos negativos de jurisdição; ou
- b) Por uma pessoa ou entidade com a nacionalidade desse Estado ou arvorando a sua bandeira.

2 – Um Estado Parte pode também exercer a sua jurisdição a fim de conhecer qualquer daquelas infrações, quando:

- a) For cometida por um apátrida com residência habitual nesse Estado;

---

2 – No momento da assinatura, ratificação, aprovação, aceitação desta Convenção ou adesão à mesma, qualquer Estado pode declarar que não se considera obrigado a algumas ou todas as disposições do n.º 1. Os outros Estados Partes não ficam obrigados a essas disposições em relação ao Estado Parte que tenha formulado tais reservas.

3 – Qualquer Estado que tenha formulado uma reserva conforme as disposições do n.º 2 pode, a qualquer momento, levantar essa reserva, mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral.

---

- b) Um cidadão desse Estado tenha sido retido, ameaçado, ferido ou morto durante a prática da infração; ou
- c) Tenha sido cometida com o objetivo de compelir esse Estado a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato.

3 – Qualquer Estado Parte, logo que exerça a sua jurisdição nas condições do n.º 2, deve notificar o Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional (daqui em diante designado «o Secretário-Geral»). Caso, posteriormente, o referido Estado Parte deixe de exercer a sua jurisdição, deve notificar o Secretário-Geral.

4 – Cada Estado Parte deve tomar as medidas necessárias para exercer a sua jurisdição relativamente às infrações previstas no artigo 2.º, nos casos em que o suspeito se encontre no seu território e não seja extraditado para nenhum dos Estados Partes que tenham jurisdição sobre o caso nos termos dos n.ºs 1 e 2 deste artigo.

5 – Este Protocolo não prejudica o exercício de qualquer jurisdição nacional exercida em conformidade com a legislação nacional.

#### **Artigo 4.º**

Nenhuma das disposições deste Protocolo prejudica, de qualquer modo, as regras do direito internacional aplicáveis aos cabos submarinos localizados na Plataforma Continental/ Zona Económica Exclusiva ou na Área/Alto Mar.

..... (disposições finais)

# O G20 Sob a Presidência do Brasil: o Enfoque Socioambiental, o Incentivo à Participação Popular e a Busca pelo Consenso\*

Selma Lúcia de Moura Gonzales

*Doutora em Geografia Humana (USP), Mestre em Gestão do Espaço Regional (UnB) e graduada em Geografia (UEL). Professora e pesquisadora na Escola Superior de Defesa (linha de pesquisa “Geopolítica, Diplomacia e Desenvolvimento”) e coordenadora acadêmica do curso de Geopolítica e Defesa.*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a presidência brasileira do G20, em 2024, identificando possíveis inovações quanto às temáticas e proposições apresentadas, assim como as construções de consensos em torno dos temas discutidos. O Brasil assume essa função num contexto político onde ganha força, novamente, a chamada diplomacia presidencial. A autora analisa em particular a criação de duas forças-tarefa temporárias e conjuntas: Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza; Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima; e uma iniciativa sobre Bioeconomia.

**Palavras-chave:** G20 2024; Presidência Brasileira; Enfoque Socioambiental.

## Abstract

*This article aims to analyze the Brazilian conduct with the G20 presidency in 2024, identifying possible innovations regarding the themes and propositions presented, as well as the construction of consensus around the topics discussed. Brazil assumes this role in a Brazilian political context where the so-called presidential diplomacy is gaining strength again. Among the innovations are the creation of two temporary and joint task forces: Task Force for the Launch of a Global Alliance against Hunger and Poverty; Task Force for Global Mobilization against Climate Change; and an initiative on Bioeconomy.*

**Keywords:** G20 2024; Brazilian Presidency; Socio-environmental Approach.

Artigo recebido: 11.11.2024

Aprovado: 20.11.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.169.04>

---

\* Este artigo respeita a grafia em uso no Brasil.

## 1. Introdução

Ao divulgar o planejamento dos trabalhos e agenda de atividades desenvolvidas para a presidência rotativa do G20, ocorrida no período de 1 de dezembro de 2023 a 30 de novembro 2024, o governo brasileiro imprimiu uma frase que se tornaria a marca dos eventos: Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável. Tal perspectiva colocou em evidência um posicionamento brasileiro que retomava valores intrínsecos à presidência do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) desde o seu primeiro mandato em 2003<sup>1</sup>: o combate à fome e à desigualdade, agora incorporando também temas da agenda ambiental, tão premente nos dias de hoje. Para Ramalho (2024, p. 1) “no futuro, os historiadores que examinarem os dois primeiros governos de Lula realçarão dois conjuntos de compromissos que marcaram a ação do governo federal na primeira década deste século: (1) a redução da pobreza, o combate à fome e à desigualdade; e (2) o compromisso com a democracia e com a gestão participativa no Brasil e no mundo.”

Tais discursos são retomados no terceiro mandato do governo Lula e inseridos na agenda brasileira junto à presidência do G20. Isso ficou evidente na alocução do Presidente no encerramento da 18.<sup>a</sup> Cúpula de Chefes de Governo e Estado do G20, realizado em Nova Déli em 2022, quando lançou os três principais eixos da presidência brasileira ao G20 que aconteceria em 2024: “(1) inclusão social e combate à fome e à pobreza; (2) transições energéticas e promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental; e (3) reforma das instituições de governança global” (Brasil, 2024, p. 4).

Cabe destacar que, pela primeira vez, desde a fundação do Grupo dos 20, em 1999, o Brasil assume essa função no formato atual do grupo. Em 2008 o Brasil havia presidido o G20, mas o evento tinha nível ministerial.

Tal fato se vincula ao atual contexto político brasileiro onde ganha força, novamente, a chamada diplomacia presidencial<sup>2</sup>, que carrega forte influência na indicação do Brasil para gerir ou liderar alguns fóruns. Pouco tempo após a assunção do cargo, em janeiro de 2023, o governo já anunciava três tarefas de grandes responsabilidades que ocorreriam ao longo de sua gestão (2023 a 2026) no que concerne à política externa e

---

1 Os dois primeiros mandatos do Presidente Lula foram no período de 2003 a 2010.

2 Em 2023, no primeiro ano do seu terceiro mandato, o Presidente visitou 24 países, se reunindo com chefes de governo ou de Estado de 57 países diferentes. Por meio da chamada diplomacia presidencial, quando o chefe do executivo se envolve diretamente nas relações internacionais do país, ajudou a recolocar o Brasil na mesa dos grandes debates e agenda internacionais. Somente no ano de 2023, dentre as 17 cúpulas em que esteve, Lula representou o Brasil na Assembleia Geral da ONU, participou da reunião dos líderes do G7 no Japão e do G20 na Índia, liderou o relançamento da Comunidade dos Países Latino-Americanos e do Caribe (CELAC), em Buenos Aires, participou ativamente no grupo dos BRICS, na África do Sul e discursou na abertura da COP 28 nos Emirados Árabes Unidos (Martins, 2023).

inserção internacional do Brasil. A primeira foi a presidência rotativa do G20 (2024), a segunda, a realização da 30.<sup>a</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Conferência das Partes – COP 30) (novembro de 2025) em Belém, cidade situada na região Amazônica, e a presidência dos BRICS, também no ano de 2025. Nesse contexto, este artigo tem por objetivo analisar a condução brasileira na presidência do G20, identificando possíveis inovações quanto às temáticas e proposições apresentadas, assim como as construções de consensos em torno dos temas discutidos. Metodologicamente, este artigo apresenta uma pesquisa exploratória com base em documentos oficiais, e resultados parciais dos trabalhos desenvolvidos ao longo da presidência brasileira à frente do G20 haja vista que o término desta pesquisa foi anterior ao encerramento da Cúpula de Líderes em meados de novembro de 2024. Foram analisadas as proposições, assim como as notas técnicas e conceituais dos grupos de trabalho. Urge esclarecer que este artigo não tem a pretensão de avaliar a efetividade das proposições, haja vista que a presidência brasileira à frente do G20 ainda está ocorrendo e tal análise somente seria possível após decorridos tempo suficiente aos possíveis desdobramentos de tais recomendações. Urge também esclarecer que, por ser uma pesquisa exploratória, o foco está sobre a dinâmica e estrutura do fórum e suas particularidades sob a presidência brasileira, o que prescinde de uma discussão teórica-conceitual mais aprofundada.

Esta pesquisa está estruturada em três partes. A primeira apresenta a estrutura e o histórico da criação do G20, a segunda, a agenda de atividades integrada pelos grupos de trabalho, forças-tarefas e iniciativa e, por fim, os principais resultados e recomendações.

## 2. Breve Histórico do G20

Também conhecido como Grupo dos Vinte, o G20 é composto atualmente por 19 países (África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia) e duas organizações regionais (União Africana e a União Europeia). Foi criado no ano de 1999 em um contexto de crises econômicas internacionais, desde a do México de 1994, passando pela dos Tigres Asiáticos, que atingiu especialmente Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia, e a da Rússia em 1998. Para Lyrio e Pontes (2024, p. 18), “as crises da década de 1990 ocorreram em meio a questionamentos sobre as formas ortodoxas de resposta e a profundas divergências de diagnósticos quanto a causas e tratamento. [...] A isso se acrescia o fato de que os países mais afetados pelas crises não tinham presença significativa nas principais instâncias internacionais encarregadas de oferecer soluções aos problemas econômicos e financeiros globais”. Assim, esse novo arranjo foi pensado para envolver,

além dos países do G7, outras economias emergentes e em desenvolvimento, mas com participação considerável no comércio e fluxo financeiro mundial, a exemplo da China, Índia, Brasil, Turquia etc.

O G20 foi estruturado inicialmente como um fórum multilateral integrado por ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais com o objetivo de debater questões econômicas e financeiras mundiais. Era o G20<sup>3</sup> financeiro. Foi gestado dentro do G7, grupo composto pelas maiores economias do mundo, como uma tentativa de fortalecer a coordenação internacional na área financeira<sup>4</sup>. A proposta inicial partiu do então ministro das Finanças do Canadá, Paul Martin, e foi imediatamente aceite pelo secretário do Tesouro dos EUA, Lawrence Summers. Em um documentário sobre a história da criação do G20, de 2018, Paul Martin alerta sobre a necessidade de cooperação, único caminho para a resolução dos problemas prementes enfrentados pela comunidade global e que essa foi a ideia por trás da criação do G20. “After experiencing the financial crises of the 1990s, Martin and Summers were convinced that the existing Group of Seven was not enough – there needed to be more voices at the table” (CIGI, 2018).

Gestado e integrado pelos países do G7, a proposta para o G20 incorporou algumas características daquele fórum, como a ausência de uma estrutura formal e um secretariado, presidências rotativas anuais e indicação de um representante pessoal (Sherpa)<sup>5</sup> dos chefes de Estado e de Governo, que participam dos diálogos e supervisionam as negociações, discutem pontos que formam a agenda da cúpula e coordenam a maior parte do trabalho, ou seja, são os líderes de cada país que encaminham as discussões e acordos até a cúpula final com chefes de Estado e de Governo.

Entre 1999 e 2008, o G20 Financeiro teve um papel secundário, pois, após a crise financeira asiática, a economia global foi se recuperando e crescendo. Entretanto, os países emergentes estavam insatisfeitos com a estrutura institucional existente, que não refletia seu peso crescente. No âmbito econômico, o FMI e o Banco Mundial já não representavam adequadamente as economias em desenvolvimento. No campo político, surgiram iniciativas como o G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) para

- 
- 3 Importa esclarecer que o G20 Econômico-Financeiro é diferente do chamado G20 Comercial, criado em 2003 durante a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), na Rodada de Doha, por meio de articulação do Brasil e da Índia. É composto apenas por países em desenvolvimento e concentrou sua agenda em discutir a liberalização do comércio de produtos agrícolas, diminuindo o protecionismo para que os países emergentes acessassem os mercados dos países desenvolvidos.
  - 4 “The G20’s work will focus on translating the benefits of globalization into higher incomes and better opportunities for people everywhere” (G7 Information Centre, 1999).
  - 5 Os Sherpas são uma etnia da região montanhosa do Nepal, que em linguagem tibetana significa “povo do leste”. São encarregados de acompanhar e ajudar os montanhistas/alpinistas que almejam chegar ao topo do Monte Everest. Sem suas habilidades, seria quase impossível chegar ao cume da montanha (Brasil, 2024).
-

pressionar por uma reforma do Conselho de Segurança da ONU. No comércio, o G20 Comercial destacou distorções no mercado agrícola. Mesmo com essas pressões, o G20 permaneceu focado em discussões econômicas. Para acomodar os interesses dos emergentes, houve iniciativas como o “G8+5” (com a inclusão de África do Sul, Brasil, China, Índia e México) e o “processo de Heiligendamm” em 2007, que propôs uma cooperação mais estruturada. No entanto, os emergentes continuavam apenas como “convidados” nas discussões, limitados a temas definidos pelos países do G8, evidenciando a inadequação desse formato para lidar com as mudanças globais e a ascensão dos países em desenvolvimento (Lyrio e Pontes, 2024).

Em 2008, a crise causada pela quebra do banco Lehman Brothers, nos EUA, se espalhou para diversos países, especialmente europeus, resultando em desaceleração econômica e desconfiança sobre a saúde da economia mundial. Para Cosendey (2011), se em 1999 a crise dos países periféricos causou instabilidade financeira no sistema internacional, em 2008 foi provocada pelos países do centro. Nas palavras do autor (p. 83):

“quando o G20 Econômico-Financeiro foi criado em 1999, na esteira das crises asiática, russa e brasileira, para congregar os principais países avançados e os maiores países em desenvolvimento, o mundo havia mudado. Constatava-se que a periferia havia crescido e, pela via da globalização financeira, podia afetar as economias centrais. O Grupo foi formado [...] mas era indissociável o objetivo de trazer os grandes países ‘emergentes’ a práticas e comportamentos considerados adequados para o prosseguimento sem sobresaltos da internacionalização dos fluxos financeiros. Quando esse mesmo G20 se tornou uma reunião de chefes de Estado e de governo esse autodeclarou, em Pittsburgh, em 2009, o principal foro para a cooperação econômica internacional entre seus membros, o mundo havia mudado de novo. Era o centro quem gerava a crise e constatava que a periferia era essencial na recuperação, e que, em boa medida, as práticas e comportamentos antes considerados adequados estavam por trás da maior crise econômica desde a década de 1930”.

Entre 2009 e 2010 as reuniões de cúpula se realizaram duas vezes por ano, a partir de 2011 elas passam a ser anuais. Também, houve uma ampliação na agenda de temas e os trabalhos são conduzidos ao longo do ano em duas faixas paralelas de atuação, uma conduzida pelos ministros das Finanças e presidentes de Banco Centrais de países-membros, a outra pelos emissários pessoais dos líderes do G20 (sherpas). Enquanto a trilha de finanças trata de assuntos macroeconômicos estratégicos, a trilha de sherpas supervisiona as negociações, discutem os pontos que formam a agenda da cúpula de líderes e coordenam a maior parte do trabalho. Nas duas trilhas existem grupos de trabalho temáticos formados por representantes dos governos dos países-membros e dos países e organizações internacionais convidadas (Brasil, 2020, p. 8). A primeira cúpula de chefes de Estado e de Governo do G20 foi realizada em novembro de 2008, em Washington D.C., Estados Unidos, por iniciativa do Presidente George

W. Bush, objetivando, especificamente, discutir medidas para conter a crise financeira global. Naquele ano o G20 encontrava-se sob a presidência rotativa do Brasil e já havia ocorrido uma reunião de ministro das Finanças e presidentes de Bancos Centrais no Brasil, na cidade de São Paulo. Para Lyrio e Pontes (2024), no final de 2008 ainda não estava claro se o G20 se consolidaria como um foro permanente para crises globais, para além do âmbito econômico e financeiro. As discussões focavam apenas na crise financeira global, refletido no título do evento: “Cúpula sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial”. A declaração dos líderes limitou-se a compromissos econômicos, apontando que a coordenação “inconsistente ou insuficiente” das políticas macroeconômicas contribuíra para a crise. Do resultado dessa cúpula foi aprovado o Plano de Ação para implementar reformas no funcionamento das instituições financeiras e intensificar a cooperação entre reguladores, promovendo participação mais ampla das economias emergentes.

A foto abaixo ilustra a primeira cúpula de chefes de Estado e de Governo do G20, com o presidente chinês ao lado do presidente americano, sinalizando um contexto geopolítico que, alguns anos depois, seria consideravelmente alterado e colocaria em evidência as fortes disputas geoestratégicas e geoeconômicas entre China e EUA.

**Figura 1**

**Foto dos chefes de Estado e de Governo da 1.ª Cúpula do G20 em Washington (EUA)**



Fonte: <https://www.g20.org/>

O Quadro 1 abaixo ilustra a sequência da presidência rotativa do G20. As reuniões de Cúpula começam a ocorrer em 2008, sendo a primeira por iniciativa dos EUA. Nesse ano o Brasil estava responsável por coordenar as reuniões dos ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais. Fato que chama a atenção é a sequência, desde 2022, de presidências de países do chamado “Sul Global”: Indonésia (2022), Índia (2023), Brasil (2024) e a próxima, África do Sul (2025).

**Quadro 1**  
**Presidência rotativa do G20 Financeiro e Cúpula de Líderes**

1999	Fundação	2012	México
1999	Canadá	2013	Rússia
2000	Canadá	2014	Austrália
2001	Canadá	2015	Turquia
2002	Índia	2016	China
2003	México	2017	Alemanha
2004	Alemanha	2018	Argentina
2005	China	2019	Japão
2006	Austrália	2020	Arábia Saudita
2007	África do Sul	2021	Itália
2008	<i>Brasil (1.ª Cimeira – Washington)</i>	<b>2022</b>	<b>Indonésia</b>
2009	Reino Unido	<b>2023</b>	<b>Índia</b>
2010	Coréia do Sul	<b>2024</b>	<b>Brasil</b>
2011	França	<b>2025</b>	<b>África do Sul</b>

Fonte: G20 Information Centre (<https://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>).

Ao longo dos anos foram incorporados às agendas das cúpulas do G20 outros temas, como combate à corrupção, fortalecimento das instituições globais, desenvolvimento inclusivo, luta contra o terrorismo, empoderamento das mulheres, desafios ambientais, desemprego e renda, igualdade de gênero, desenvolvimento sustentável, dentre outros, o que, de certa maneira, trouxe para o interior do G20 Financeiro temas que também são discutidos em outros fóruns.

Lyrio e Pontes (2024, p. 63) afirmam que “interpolaridade” é o termo que sintetiza, mais adequadamente, o modo de funcionamento do G20. Significa uma simbiose entre a crescente multipolaridade e a interdependência entre os países do globo.

“Segundo essa ideia, diversas crises no campo econômico, ambiental ou energético só poderão ser devidamente enfrentadas por meio de ação internacional coordenada. Assim, a cooperação é indispensável, mesmo entre potências rivais num contexto multipolar. E para que esse diálogo ocorra, é importante que existam espaços que propiciem interação regular entre os líderes, em especial nos momentos de crise e conflagração. É esse o papel do G20: contribuir para uma governança global mais estruturada, ainda que imperfeita” (p. 64).

### 3. A Presidência Brasileira do G20

A escolha de país para a presidência rotativa do G20 segue um rito relativamente informal. A prática consiste em que o país interessado manifeste essa intenção ao seu grupo de pertença e, posteriormente, são realizadas consultas com todos os membros do G20 para obter um consenso. Um consenso também surgiu sobre princípios para orientar a seleção de cadeiras futuras, que deve haver uma rotação anual equitativa entre todas as regiões e entre países em diferentes níveis de desenvolvimento (G20 Report, 2007).

Os países foram divididos em cinco grupos buscando uma relativa lógica geográfica, porém não aplicadas a todos os grupos, a exemplo do grupo 1 e 2.

**Quadro 2**  
**Grupos do G20 – rotação das cadeiras**

<b>Group One</b> (2001, 2006, etc.)	<b>Group Two</b> (2002, 2007, etc.)	<b>Group Three</b> (2003, 2008, etc.)	<b>Group Four</b> (2004, 2009, etc.)	<b>Group Five</b> (2005, 2010, etc.)
<b>Australia</b>	<b>India</b>	Argentina	France	<b>China</b>
<b>Canada</b>	Russia	Brazil	<b>Germany</b>	Indonesia
Saudi Arabia	<b>South Africa</b>	<b>Mexico</b>	Italy	Japan
United States	Turkey	—	United Kingdom	Korea

Fonte: G20 Report, 2007, p. 130 (<https://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>).

Por meio do Decreto nº 11.561, de 13 de junho de 2023, ficou instituída a Comissão Nacional para a Coordenação da Presidência do G20 pelo Brasil, contando com a representação de 39 órgãos e entidades. Esse documento estabeleceu as instâncias de governança para a participação na presidência rotativa (de 1 de dezembro de 2023 a 30 de novembro de 2024) e na troika<sup>6</sup> do G20 (até 30 de novembro de 2025). A 19.<sup>a</sup> Cúpula do G20 será realizada nos dias 18 e 19 de novembro de 2024, na cidade do Rio de Janeiro.

6 Troika: trio de membros formado pelo último ocupante da presidência do grupo, o atual e o próximo presidente. O governo que ocupa a presidência coordena o grupo, com apoio dos outros dois. A troika de 2024 é formada pela Índia (presidência de 2023), Brasil (presidência de 2024) e África do Sul (presidência de 2025). Esses países integram também o fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul), uma iniciativa trilateral desenvolvida com o objetivo de promover a cooperação Sul-Sul. O IBAS foi formalmente lançado em 6 de junho de 2003.

Além dos 19 países e das duas organizações (União Africana e União Europeias,) integrantes do G20, Brasil convidou mais sete países a participar do calendário completo de reuniões e eventos: Angola, Egito; Emirados Árabes Unidos; Espanha; Nigéria; Noruega; Portugal; Singapura além de 12 (doze) organizações<sup>7</sup>.

Como o G20 possui uma estrutura informal, sem uma secretaria permanente, a presidência rotativa organiza os fluxos de trabalho, com o apoio dos demais países da troika, em duas faixas paralelas de atuação: a Trilha de Sherpas, comandada por emissários pessoais dos líderes do G20 e a Trilha de Finanças, comandada pelos ministros das Finanças e Bancos Centrais dos países-membros. O Sherpa indicado pelo governo brasileiro foi o embaixador Mauricio Lyrio, secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Ministério das Relações Exteriores e a coordenadora da Trilha de Finanças foi a economista e diplomata Tatiana Rosito, secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Um fato inovador é que sob a presidência brasileira as duas trilhas têm se aproximado e trabalhado conjuntamente desde o início das reuniões do G20.

A estrutura do G20 em 2024 contempla a Trilha de Sherpas, a Trilha de Finanças e o G20 Social.

### 3.1. Trilhas de Sherpas

A Trilha de Sherpas em 2024 foi composta por 15 grupos de trabalho, duas forças-tarefa e uma iniciativa. Os temas e os grupos de trabalho têm sido ampliados a cada cúpula do G20. Em 2022 eram 13 grupos, em 2023 foi acrescentado mais um (empoderamento de mulheres) durante a presidência da Índia e em 2024, outro grupo se somou (diálogo sobre pesquisa e inovação), apresentado pelo Brasil.

O quadro abaixo, com informações extraídas da página oficial do G20 Brasil 2024, resume os temas, objetivos e resultados parciais obtidos pelos grupos de trabalhos, forças-tarefa e a iniciativa da Trilha de Sherpas.

---

<sup>7</sup> Organização das Nações Unidas (ONU); Organização Mundial do Comércio (OMC); Organização Mundial da Saúde (OMS); Banco Mundial (BM); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Fundo Monetário Internacional (FMI); Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Novo Banco de Desenvolvimento (NDB); Corporação Andina de Fomento (CAF).

**Quadro 3**  
**Trilha de Sherpas**

<b>Grupos de Trabalho</b>		
<b>Tema</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Resultados parciais/finais</b>
<b>1.</b> <b>Agricultura</b>	Promover a cooperação internacional para a agricultura mundial: segurança alimentar, agricultura sustentável, inovação tecnológica e adaptação às mudanças climáticas.	Declaração ministerial <u>por consenso</u> : quatro eixos: segurança alimentar, enfrentamento das mudanças climáticas, inclusão social e combate à fome; promoção de práticas agrícolas sustentáveis; importância do comércio local e internacional na distribuição de alimentos; e o apoio ao desenvolvimento econômico sustentável.
<b>2.</b> <b>Anticorrupção</b>	Formular princípios e padrões anticorrupção que fortaleçam a implementação dos principais instrumentos internacionais, em particular a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.	Consenso Ministerial sobre Práticas Anticorrupção dos países do G20. Apoio ao Plano de Ação Anticorrupção do G20 (2025-2027).
<b>3.</b> <b>Comércio e Investimentos</b>	Fortalecer os mecanismos de comércio e investimento, promover o crescimento do comércio global, a coordenação e cooperação entre as políticas de investimento, apoiando negociações multilaterais e cadeias de ganho de valor globais inclusivas.	Declaração aprovada por consenso: estabelece nove princípios voluntários para orientar os países do G20 na implementação de políticas que alinhem o comércio internacional com objetivos de desenvolvimento sustentável.
<b>4.</b> <b>Cultura</b>	Fomentar discussões e ações que visem ao aproveitamento do potencial transformador da cultura na sociedade, seu impacto na economia e no desenvolvimento sustentável e inclusivo, bem como a promoção de uma cultura de paz e harmonia entre os povos.	Declaração ministerial publicada, mas <i>com o dissenso da Argentina</i> em tópicos específicos (6 a 8). Pautas: diversidade cultural e inclusão social; ambiente digital e direitos autorais; economia criativa e desenvolvimento sustentável e preservação, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural e da memória.
<b>5.</b> <b>Desenvolvimento</b>	Estabelecer uma agenda de desenvolvimento e redução da pobreza, em coordenação com os demais grupos de trabalho e engajar países em desenvolvimento não membros, aos trabalhos do G20.	Declaração ministerial por consenso: necessidade de reduzir as desigualdades dentro e entre os países e promover oportunidades para todas as pessoas, independentemente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião ou status econômico ou outros status.

[continua]

6. Economia Digital	Tratar de temas relacionados à conectividade, ao governo digital, à integridade da informação e à inteligência artificial.	Declaração por consenso: compromissos para garantir infraestrutura, inclusão digital e melhor conectividade; governo digital para ampliar o acesso aos serviços públicos; sistemas de Inteligência Artificial mais inclusivos e justos; combate à desinformação na internet e integridade da informação.
7. Educação	Valorização de profissionais da educação e a conexão de práticas sobre desenvolvimento sustentável entre gestores e profissionais.	Declaração aprovada por consenso: financiamento adequado, integração tecnológica, participação da comunidade escolar e valorização dos professores em todas as esferas, como base de uma educação inclusiva e de qualidade.
8. Empoderamento de mulheres	Apoiar os países a abordarem a desigualdade de gênero e impulsionar o empoderamento das mulheres em suas diferentes dimensões. Criado em 2023 na presidência indiana do G20.	<i>Declaração publicada com dissenso da Argentina.</i> Temas: igualdade de gênero, autonomia econômica, economia da prestação de cuidados, misoginia e violência de gênero e ação climática, participação dos esforços de paz (prevenção e resolução de conflitos, mediação e operações de paz).
9. Pesquisa e inovação	Avançar no acesso e na transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, reduzindo as desigualdades e promovendo o desenvolvimento econômico inclusivo, justo e sustentável. Criado durante o G20 Brasil.	Declaração aprovada por consenso: inovação aberta como base para a colaboração global, desenvolvimento de tecnologias voltadas para a neutralidade de carbono e a redução de emissões de gases de efeito estufa e importância da Amazônia para pesquisas focadas na sustentabilidade da floresta tropical.
10. Sustentabilidade Ambiental e Climática	Discutir a adaptação frente a eventos climáticos extremos; pagamentos por serviços ecossistêmicos; oceanos; além de resíduos e economia circular.	Consenso na declaração: ampliação dos compromissos de enfrentamento ao acirramento das mudanças do clima como a perda de biodiversidade, desertificação, degradação dos oceanos e da terra, seca e poluição no mundo.
11. Emprego	Desenvolver ações para criar empregos de qualidade e promover o trabalho decente visando garantir a inclusão social e eliminar a pobreza, com uma transição justa face às transformações digitais e energéticas.	Declaração aprovada por consenso: emprego de qualidade, trabalho digno, inclusão social, eliminação da pobreza, combate à fome, tecnologias como meio de melhorar a qualidade de vida, igualdade entre homens e mulheres e promoção da diversidade no mundo do trabalho.

[continua]

12. Transições Energéticas	Debater o cenário de transição global para utilização de fontes de energia limpas e sustentáveis e os caminhos para uma transição energética justa, acessível e inclusiva.	Aprovados, por consenso, a declaração ministerial e os princípios para transições energéticas justas e inclusivas.
13. Redução de riscos e desastres	Abordar questões críticas relacionadas à gestão de crises e catástrofes em escala global. Desempenhar papel crucial na promoção da resiliência, prevenção e mitigação de riscos nos países membros	Declaração ministerial aprovada por consenso e lançamento de compêndios sobre boas práticas de gestão de riscos em casos de eventos extremos.
14. Turismo	Promover o desenvolvimento sustentável no setor turístico, com ações de qualificação e capacitação com foco na cooperação internacional e no fortalecimento das instituições multilaterais.	“Declaração de Belém”, aprovada por unanimidade, destaca diretrizes para o desenvolvimento sustentável do setor e a cooperação internacional.
15. Saúde	Abordar questões da saúde global e impulsionar a cooperação internacional e ação coordenada, para a construção de sistemas de saúde resilientes, com ênfase na redução de desigualdades.	“Declaração de Saúde” aprovada por consenso: compromisso dos países membros em fortalecer a cooperação internacional em saúde, especialmente em face dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19 e outras emergências sanitárias.
<b>Forças-tarefa</b>		
1. Mobilização global contra a mudança do clima	Promover o diálogo de alto nível entre governos, instituições financeiras e organismos internacionais para catalisar o alinhamento macroeconômico e financeiro global no sentido de implementar os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Acordo de Paris.	A Força-tarefa foi estabelecida pela presidência brasileira do G20 e teve suas reuniões inaugurais ao longo de 2024. Seu objetivo é consolidar os resultados dos demais grupos de trabalho e articular respostas coordenadas das Trilhas de Sherpas e de Finanças do G20 ao desafio da mudança do clima.

[continua]

<p>2. Aliança Global contra a fome e a pobreza</p>	<p>Estabelecer uma Aliança Global para angariar recursos e conhecimentos para a implementação de políticas públicas e tecnologias sociais comprovadamente eficazes para a redução da fome e da pobreza no mundo. A adesão à Aliança Global está aberta não somente aos membros do G20, mas a todos os países interessados.</p>	<p>Aprovação da estrutura institucional da Aliança, por meio de quatro Documentos Constitutivos: Documento Fundacional – “Unidos contra a Fome e a Pobreza”; Modelo para a Declaração de Compromisso individual com a Aliança; Termos de Referência e Marco de Governança; Critérios para conformação da Cesta de Políticas Públicas da Aliança.<sup>8</sup> O lançamento oficial da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza está previsto para ocorrer em paralelo à Cúpula de Líderes do G20, em novembro de 2024.</p>
<p><b>Iniciativa</b></p>		
<p>Bioeconomia</p>	<p>Estrutura-se em três eixos temáticos: ciência, tecnologia e inovação; uso sustentável da biodiversidade; e o papel da bioeconomia na promoção do desenvolvimento sustentável.</p>	<p>Definição dos dez Princípios de Alto Nível sobre Bioeconomia, voluntários e não vinculativos.<sup>9</sup></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações disponíveis em:  
<https://www.g20.org/pt-br/sobre-o-g20/trilhas/trilha-de-sherpas>

Conforme mostrado no quadro acima, com exceção de duas declarações, as demais foram concertadas e aprovadas pelos diferentes grupos de trabalho. As declarações e demais documentos (planos de ação, recomendações, “mapas do caminho” ou *roadmaps* e relatórios), necessitam ser aprovados por consenso, o que exige uma complexa negociação para conciliar posicionamentos por vezes divergentes entre os Sherpas. Outro aspecto a mencionar é a linguagem do documento, em alguns casos, bastante genérica e apenas declaratória, não ensejando maiores compromisso. Conforme esclarecem Lyrio e Pontes (2024, pp. 55-56),

“esses documentos não constituem «normas» no sentido formal, estando despidos do caráter vinculante de resoluções (ou suas variações terminológicas, como decisões ou diretrizes) adotadas no âmbito de outras organizações internacionais. Não são, tampouco, «acordos» internacionais que geram obrigações formais. Caso as recomendações deixem de ser implementadas por um país que integra o G20, não há a previsão de que sofra represália direta por conta disso, mas são consideráveis o constrangimento e o custo político do descumprimento, e o risco de que o país venha a enfrentar pressões internacionais e reprimendas de caráter informal ou unilateral ao esquivar-se das decisões acordadas”.

8 Para mais informações sobre esses documentos, *vide*: Final Documents\_Global Alliance against Hunger and Poverty.pdf

9 *Vide*: G20 Initiative on Bioeconomy (GIB) G20 – High-Level Principles on Bioeconomy-PT-BR.pdf

Também, conforme nos informa Lyrio e Pontes (2024), os países do G20 são ligados pela busca de entendimentos e de consensos por meio de um processo informal e flexível e não por um quadro jurídico previamente estabelecido, o que advém daí que os consensos construídos no âmbito do G20 podem influenciar ou mesmo orientar discussões na ONU ou em qualquer outro foro já estabelecido, porém não são *per se* vinculantes.

### 3.2. Trilha de Finanças

A Trilha de Finanças, diferente da Trilha de Sherpas, está mais voltada para assuntos macroeconômicos. Está estruturados em sete grupos técnicos, além de uma força-tarefa. O quadro abaixo apresenta uma síntese dos temas tratados em cada grupo.

**Quadro 4**  
**Grupos da Trilha de Finanças**

Grupos técnicos	Temas
<b>1. Assuntos do Setor Financeiro</b>	São debatidos diretamente pelos ministros das finanças e presidentes de bancos centrais questões relacionadas à estabilidade financeira e ao desenvolvimento de soluções para a área. Não há formalmente um grupo de trabalho específico.
<b>2. Arquitetura Financeira Internacional</b>	Criado após a crise financeira global de 2008/2009. Discute políticas para promover uma arquitetura financeira internacional mais estável, resiliente e equilibrada; questões afetas ao financiamento para o desenvolvimento, gerenciamento da dívida e fluxos de capitais.
<b>3. Economia Global</b>	Discute questões atualmente relevantes do ponto de vista macroeconômico internacional. Abarca temas conjunturais e estruturais, monitorando riscos e incertezas que afetam o cenário global e as projeções sobre o desenvolvimento mundial.
<b>4. Finanças Sustentáveis</b>	Busca mobilizar finanças sustentáveis como meio de garantir o crescimento e a estabilidade globais, promovendo transições para sociedades e economias mais verdes, resilientes e inclusivas. Procura identificar barreiras institucionais e de mercado a estas finanças, desenvolver opções para superar tais obstáculos e contribuir para um melhor alinhamento do sistema financeiro internacional com os objetivos da Agenda 2030 e do Acordo de Paris.
<b>5. Inclusão Financeira</b>	Funciona como uma plataforma inclusiva para os países do G20, países não pertencentes ao G20 e partes interessadas relevantes para aprendizagem entre pares, partilha de conhecimentos, defesa de políticas e coordenação. É o principal mecanismo de implementação do Plano de Ação para a Inclusão Financeira do G20, buscando a inclusão financeira de pessoas físicas e de Micro, Pequenas e Médias Empresas.

[continua]

<b>6. Infraestrutura</b>	Discute o financiamento à infraestrutura, incluindo instrumentos inovadores para mobilizar recursos financeiros. Recentemente, tem se concentrado em aumentar os recursos para infraestrutura e desenvolvimento sustentável, com ênfase em cidades e desafios das transições climática, energética e digital. O foco é tornar as infraestruturas mais resilientes e inclusivas, especialmente em países em desenvolvimento e vulneráveis.
<b>7. Tributação internacional</b>	Centrado em aumentar a eficiência dos sistemas tributários e redução das desigualdades, com o envolvimento de todos os países-membros em uma plataforma inclusiva. Não se constitui como um grupo de trabalho. Os subsídios e formulações construídos entre os países-membros são debatidos e decididos diretamente pelos representantes dos governos.
<b>Força-tarefa</b>	
<b>Força-tarefa Conjunta de Finanças e Saúde</b>	Concebida em 2021, no auge da pandemia de Covid-19, como um fórum para aprimorar o diálogo e a cooperação global em Prevenção, Preparação e Resposta (PPR) a pandemias, alinhada à Abordagem de Saúde Única e aos objetivos e prioridades da Organização Mundial da Saúde (OMS). Conta com assistência de sua Secretaria, sediada na Organização Mundial da Saúde (OMS) e com o apoio do Banco Mundial.

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações disponíveis em:  
<https://www.g20.org/pt-br/sobre-o-g20/trilhas/trilha-de-financas>

Conforme contido no quadro acima, os grupos técnicos da Trilha de Finanças estão voltados à governança relacionada à macroeconomia, o que inclui entre seus principais objetivos, a mitigação de riscos na esfera econômico-financeira (tarefa que ganhou preeminência no pós-crise de 2008); a garantia de níveis adequados de crescimento das economias dos países-membros; a manutenção da integridade e resiliência dos sistemas financeiros; e redução de desequilíbrios globais, evitando-se, dessa forma, o desencadeamento de crises sistêmicas (Lyrio e Pontes, 2024, p. 65). Porém, para esses autores, o momento atual é marcado por retrocessos na coordenação econômica global, como a retomada do protecionismo, imposição de sanções econômicas e a ruptura de cadeias de valor devido à pandemia de Covid-19. Países avançados estão adotando políticas industriais agressivas, contrastando com seu discurso de abertura de mercados, sinalizando que o G20 falhou em promover uma cooperação macroeconômica consistente para reduzir os desequilíbrios globais.

### 3.3. G20 Social – Grupos de Engajamento

A presidência brasileira do G20 intitulou de G20 Social o espaço de participação e contribuição da sociedade civil nas discussões e formulações de políticas relacionadas à Cúpula. O G20 Social inclui atividades de 13 Grupos de Engajamento (*engagement groups*), além de iniciativas e eventos coordenados entre trilhas política, financeira e atores não governamentais e manifestações das sociedades dos diferentes países do G20, permitindo ampla plataforma para os participantes não governamentais na formulação de políticas da Cúpula (Brasil, 2023).

Representantes dos *engagement groups do G20* definem posições conjuntas sobre os temas da agenda de cada grupo dentro de seus processos de diálogo independente. A responsabilidade pelos processos de formação de opinião está inteiramente nas mãos desses grupos. O trabalho realizado resulta em recomendações que serão incorporadas aos preparativos da Cúpula de Líderes por meio do processo Sherpa. Na presidência brasileira do G20, uma sessão de uma das reuniões de Sherpas foi dedicada exclusivamente à recepção dessas recomendações (Brasil, 2023).

Na sequência, estão listados os atuais *engagement groups*, o ano de surgimento, em qual presidência rotativa foram criados e suas áreas de atuação:

- (B20): Business (2010/ presidência do Canadá): conecta a comunidade empresarial aos governos do G20. O grupo envolve cerca de 1200 representantes empresariais.
- (Y20) Youth (2010/presidência do Canadá): é direcionado a jovens de 18 a 30 anos e busca possibilitar o diálogo entre jovens dos países membros do G20. Os futuros líderes de suas nações e do mundo têm a oportunidade de refletir sobre a agenda prioritária da juventude, influenciar debates e contribuir para a formulação de políticas públicas.
- (L20) Labour (2011/ presidência da França): representa os interesses dos trabalhadores, reunindo representantes dos sindicatos dos países do G20 e das Federações Sindicais Internacionais, sendo coordenado pela Confederação Sindical Internacional (CSI) e pelo Comitê Consultivo Sindical (TUAC-CSC) da OCDE.
- (T20) Think20 (2012/ presidência do México): reúne *think tanks*, institutos de pesquisa do G20 e países convidados e tem por objetivo produzir, debater, consolidar e apresentar ideias sobre como enfrentar os desafios atuais e emergentes que podem ser tratados pelo G20. Teams tratados em 2024: combate às desigualdades, à pobreza e à fome; ação climática sustentável e transições de energia inclusivas; reforma da arquitetura financeira internacional; comércio e investimento para um crescimento sustentável e inclusivo; transformação digital inclusiva; fortalecimento do multilateralismo e da governança global.
- (C20) Civil Society (2013/presidência da Rússia): visa assegurar que os líderes mundiais estejam atentos às recomendações e demandas da sociedade civil orga-

- nizada. O propósito é promover a proteção do meio ambiente, impulsionar o desenvolvimento social e econômico e atuar pela garantia dos direitos humanos.
- STARTUP20 (2013/presidência da Rússia): estabelece um diálogo aberto entre as diversas partes interessadas no ecossistema de startups e tecnologia, assim como as pequenas e médias empresas (PMEs), destacando as preocupações e desafios do setor aos líderes do G20.
  - (W20) Women (2014/presidência da Austrália): composto por mulheres de setores da academia, do empreendedorismo e da sociedade civil, que atuam de forma voluntária, com o objetivo de elaborar recomendações para políticas públicas em prol do empoderamento econômico de mulheres.
  - (S20) Science20 (2017/ presidência da Alemanha): voltado para a área de ciência e tecnologia. Formado pelas Academias nacionais de ciências dos países do G20, promove um diálogo entre a comunidade científica e os formuladores de políticas.
  - (U20) Urban (2017/ presidência da França): congrega cidades dos países membros do G20 com o objetivo de promover o debate e a articulação política de recomendações nas pautas de economia, clima e desenvolvimento nas cidades. Participa, também, do Grupo C40 de Grandes Cidades (C40 Cities), rede global de prefeitos das principais cidades do mundo que estão unidos em ações para enfrentar a crise climática, e pelas Cidades e Governos Locais Unidos (United Cities and Local Governments – UCLG).
  - (J20) Supreme Courts and Constitutional Courts (2018/presidência da Argentina): intercâmbio de ideias e de iniciativas sobre temas jurídicos de relevância na atualidade, de modo a instituir um fórum global para órgãos de jurisdição constitucional.
  - (P20) Parliament (2018/ presidência da Argentina): liderado pelos presidentes dos parlamentos dos países do G20, visa envolver os parlamentos para fortalecer a colaboração global e garantir a aplicação prática de acordos internacionais nos países membros do Grupo dos 20. Entre 2010 e 2018, o P20 funcionou no nível de reuniões de consulta e só foi estruturado em seu formato atual em 2018.
  - (SAI20) Supreme Audit Institutions (2022/ presidência da Indonésia): busca o fortalecimento da cooperação entre as Instituições Superiores de Controle (ISCs) dos países membros do G20, em um compromisso de promover a transparência, a responsabilidade e a eficácia na governança global.
  - (O20) Oceans (2024 – presidência da Brasil): inicialmente articulados pela Indonésia e pela Índia em 2020, na presidência da Arábia Saudita, o grupo O20 começa efetivamente a desenvolver seus trabalhos sob a presidência do Brasil em 2024. Seu objetivo é promover o debate e a articulação de recomendações nas pautas de economia oceânica, preservação e conservação dos oceanos.

O quadro-resumo abaixo mostra a sequência temporal e em qual presidência surgem os grupos de engajamento do G20.

---

**Quadro 5**  
**Grupos de Engajamento do G20**

Ano de criação	Presidência	Grupo
2010	Canadá	B20 – Business (empresários)
2010	Canadá	Y20 – Youth (juventude)
2011	França	L20 – Labour (trabalho)
2012	México	T20 – Think20 (think tanks)
2013	Rússia	C20 – Civil Society (sociedade civil)
2013	Rússia	STARTUP20 (startups)
2014	Austrália	W20 – Women (mulheres)
2017	Alemanha	S20 – Science20 (ciências)
2017	França	U20 – Urban (cidades)
2018	Argentina	J20 – Supreme Courts and Constitutional Courts (cortes supremas)
2018**	Argentina	P20 – Parliament (parlamento)
2022	Indonésia	SAI20 – Supreme Audit Institutions (tribunais de conta)
2024*	Brasil	O20 – Oceans (oceanos)

\*\* Entre 2010 e 2018, o P20 funcionou no nível de reuniões de consulta.

\* Proposta inicial pela Indonésia e Índia em 2020.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como observado no quadro acima, houve um gradual aumento no número de grupos de engajamento, o que consubstancia também maior participação da sociedade em temas de relevância para diferentes grupos e setores. Se, por um lado, há uma intensificação na participação social, aspecto extremamente relevante, por outro, há ampla diversificação das temáticas discutidas no âmbito do G20 e aumento significativo de declarações<sup>10</sup> e recomendações, o que pode gerar uma dispersão nos enfoques de temas prioritários.

No G20 2024 foi estruturada uma programação específica para os grupos de engajamento e demais entidades da sociedade civil participantes do chamado G20 Social, na semana anterior à Cúpula de Líderes. Será a Cúpula Social do G20, envolvendo 271 atividades autogestionadas, além de plenárias para discutir os eixos temáticos propostos pela presidência brasileira (combate à fome e à pobreza; transições energéticas e promoção do desenvolvimento sustentável; e reforma da governança global). Ao final desse evento será elaborado um documento com a

10 Em 2008, a cúpula do G20 realizada em Washington adotou 95 decisões, com foco em questões de natureza macroeconômica. Em 2021, em Roma, esse número saltou para 225, perpassando os mais diversos temas, de meio ambiente a questões de saúde. Lyrio e Pontes (2024, p. 55).

síntese das recomendações, e entregue ao presidente da África do Sul, que assume a presidência do G20 em 2025.

#### 4. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar como se deu a presidência do Brasil junto ao G20, identificando possíveis inovações quanto às temáticas e proposições apresentadas, assim como as construções de consensos em torno dos temas discutidos. Para tanto, foi feito inicialmente um breve histórico do surgimento do fórum chamado Grupo dos 20 ou G20 Financeiro, situando o contexto histórico de sua criação. Em seguida, houve um detalhamento da estrutura de trabalho que atualmente ocorre nesse fórum, com a apresentação de suas trilhas e grupos de engajamento.

Quanto à análise da presidência brasileira do G20 e suas inovações apresentadas, o primeiro aspecto a considerar é o retorno de uma diplomacia presidencial ativa, recolocando o Brasil como um incentivador do multilateralismo, do diálogo e da busca pelo consenso. As responsabilidades assumidas pelo governo do Presidente Lula ao longo dos seus quatro anos de gestão: presidência do G20, COP 30 e Presidência dos BRICS corroboram essa afirmação.

Quanto ao lema “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável” e as prioridades propostas pelo Brasil (i. inclusão social e combate à fome e à pobreza; ii. transições energéticas e promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental; iii. reforma das instituições de governança global), houve uma reação positiva dos países participantes, inclusive com relação à proposta de lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a ser apresentada ao final dos trabalhos, na Cúpula de Líderes do G20. Lembrando que o Brasil propôs a criação de duas forças-tarefa temporárias e conjuntas e uma iniciativa: (a) Força-Tarefa para o Lançamento de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza; (b) Força-Tarefa para a Mobilização Global contra a Mudança do Clima; e (c) Iniciativa sobre Bioeconomia. Pensadas com o objetivo de entregar resultados tangíveis até o final da presidência brasileira do G20, serão extintas ao final do evento (Brasil, 2023, p. 15)

Também, outro aspecto positivo foi a descentralização das reuniões preparatórias em 15 cidades-sede das cinco regiões Brasil: Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Fortaleza (CE), Foz do Iguaçu (PR), Maceió (AL), Manaus, (AM), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (sede da cúpula), Salvador (BA), São Luís (MA), São Paulo (SP) e Teresina (PI). Considerando a extensão territorial do Brasil (8.515.767,049 km<sup>2</sup>) e o número de sua população (212.583.750 habitantes), tal fato favoreceu maior participação de lideranças regionais, enriquecendo os debates, especialmente nas Trilhas de Sherpas e nos grupos de engajamento.

Quanto às negociações, o contexto geopolítico atual é pouco favorável à construção de consensos, haja vista a existência de dois grandes conflitos armados em curso e a Rússia, envolvida em um dos conflitos, integrar o G20. Porém, na avaliação do embaixador e sherpa brasileiro, Mauricio Lyrio, que coordena a Trilha de Sherpas, o Brasil conseguiu uma fórmula que já foi usada em outras negociações diplomáticas, num processo em que a presidência brasileira do G20 emite uma declaração sobre temas geopolíticos e, com isso, as declarações ministeriais podem ser emitidas normalmente sem ficarem refém de textos de geopolítica. Assim, busca-se concentrar a atenção em resultados concretos e evitar a dispersão de esforços em negociação de textos que se afastam das reais necessidades das pessoas. O grande número de aprovações por consenso de declarações e diretrizes e a elevada participação da sociedade nos grupos de engajamento é um reflexo dessa fórmula de trabalho.

Um outro aspecto a ser mencionado foi a articulação entre as trilhas de Sherpas e Finanças e a concordância sobre o tema apresentado pelo Brasil, da necessidade de reforma das instituições de governança global. Ao analisar as declarações dos grupos de trabalho, constatou-se que não houve consenso em dois temas: cultura e empoderamento das mulheres, o que sinaliza tanto as diferenças culturais quanto possíveis posicionamentos mais conservadores no que se refere aos costumes em governos de turno. Um outro tema que exige maior esforço para a construção de consensos é a questão ambiental e, sobretudo as mudanças climáticas. Tais aspectos poderão ser mais bem identificados após o encerramento da Cúpula de Líderes e a publicação da Declaração Final. Fato importante a mencionar foi o desastre ambiental ocorrido no Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul em 2024, com fortes impactos em número de mortos e na economia da região, lembrando aos decisores que não é possível desconsiderar os eventos climáticos extremos e seus impactos, inclusive a interrelação desse tema com as questões de gênero e culturais.

Conforme esclarece Ramalho (2023), a presidência do G20 2024 buscou aumentar a participação de grupos marginalizados e Estados menos desenvolvidos, propondo reformas na governança global, incluindo o sistema de Bretton Woods e a ONU.

“O G20 oferece aos governantes oportunidades de construir consensos sobre as medidas necessárias para mitigar riscos e reduzir vulnerabilidades globais. Por não ser uma organização internacional, não se espera dele ações pragmáticas, mas subsídios a serem levados aos arranjos de governança global, inclusive para orientar a reforma destes. Sua informalidade não lhe diminui capacidade de influenciar a agenda global” (2023, p. 2).

Por fim, é possível afirmar que, ainda que o G20 2024 não tenha capacidade de implementação efetiva dos objetivos acordados, permanece como um importante fórum para dar voz às aspirações e desafios de diferentes grupos e países em um mundo complexo e desigual, que não pode prescindir do multilateralismo e do for-

talecimento dos mecanismos de governança global, na busca de mitigar os desafios geopolíticos, econômicos, sociais e ambientais, tão latentes no século XXI. Relembrando o que afirmaram o Embaixador Maurício Lyrio, Sherpa brasileiro no G20 2024, e o diplomata Kássius Pontes: “o papel do G20 é contribuir para uma governança global mais estruturada, ainda que imperfeita” (2023, p. 66).

## Bibliografia

- Brasil, 2023. G20 Brasil. Building a just world and a sustainable planet. *Nota conceitual*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/documentos/notas-conceituais>
- Brasil, 2024. Decreto nº 11.561, de 13 de junho de 2023. Brasília, Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11561.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.561%2C%20DE%2013,e%20na%20troika%20do%20G20](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11561.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.561%2C%20DE%2013,e%20na%20troika%20do%20G20)
- CIGI, 2018. Forged in Crisis: An Inside Look at the G20's History. *The history of the G20*. Video. Disponível em: <https://www.cigionline.org/multimedia/forged-crisis-inside-look-g20s-history/>
- Cozendey, C. M. B., 2011. O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas. *Boletim de Economia e Política Internacional* – IPEA, n. 8, out./dez. 2011, p. 83.
- G20 Brasil 2024. *Brasil na presidência do G20*. Entenda o que é G20 e as responsabilidades do Brasil. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/sobre-o-g20/e-book-brasil-na-presidencia-do-g20>
- G20 Information Centre, 2024. *G20 Meetings of Finance Ministers and Central Bank Governors and Deputies Official Documents*. University of Toronto Library. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- G20 Report, 2007. The group of Twenty: A history. Disponível em: <https://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>.
- G7 Information Centre. 1999. *Finance Minister Paul Martin Chosen as Inaugural Chairperson of New Group of Twenty*. Washington, DC, 25 September. University of Toronto Library. Disponível em: <https://g7.utoronto.ca/finance/fm992509.htm>
- Lyrio, M. C., Pontes, K. D. Silva, 2024. O G20. Brasília: FUNAG.
- Martins, A., 2023. Em um ano de governo, Lula visita 24 países e busca diplomacia presidencial. *CNN Brasil*, 30/12/2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/em-um-ano-de-governo-lula-visita-24-paises-e-busca-diplomacia-presidencial/>
- Ramalho, A. J., 2023, A presidência brasileira do G20: credibilidade em favor da governança global para um futuro mais justo, próspero e sustentável. Friedrich-Ebert-Stiftung. *Ordem Global e Regional*. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/20757-20231130.pdf>



# O G20 na Promoção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento como Modelo de Governança Global\*

Sabrina Medeiros

*Lusófona University.*

Eva Cruzeiro

*SOAS – University of London.*

Luis Campani

*InterAgency Institute.*

## Resumo

Este artigo tem como objetivo o aprofundamento da compreensão da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como uma ferramenta essencial para a governança global e uma componente fundamental para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O CPD integra as dimensões econômica, social, ambiental e de governança em todas as fases da elaboração de políticas nacionais e inter-

nacionais. O artigo analisa as políticas do G20 e como estas podem ajudar a reduzir as disparidades entre o Norte e o Sul globais através da partilha de conhecimento e do desenvolvimento de capacidades em CPD, abordando as interações entre vários setores políticos e avaliando as sinergias e contradições que influenciam os resultados sustentáveis de longo prazo.

**Palavras-chave:** CPD, G20, Desenvolvimento Sustentável, Governança Global, ODS.

---

\* Este artigo respeita a grafia em uso no Brasil.

**Abstract**

***The G20 in Promoting Policy Coherence for Development as a Model of Global Governance***

*This paper seeks to deepen the understanding of Policy Coherence for Development (PCD) as an essential tool for global governance and a key component in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). PCD integrates economic, social, environmental, and governance dimensions across all stages of both domestic and international policymaking. Within the context of global governance in the 21st Century, the G20 emerges as a pivotal actor in promoting coherent policies that support*

*the SGD based on the Global South-North bridges and practices of knowledge transference, although the empirical evidence shows a drop-down tendency of the uses of PCD. The paper also offers an analysis on how G20 policymakers can help reduce disparities between the Global North and South through knowledge sharing and capacity building in PCD, addressing interactions among various policy sectors and assessing both the synergies and contradictions that influence long-term sustainable outcomes.*

**Keywords:** PCD, G20, Sustainable Development, Global Governance, SDGs.

Artigo recebido: 27.11.2024

Aprovado: 02.12.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.169.05>

## Introdução

Desde o fim da Guerra Fria, o sistema internacional e a administração pública enfrentam problemas complexos que desafiam as estruturas tradicionais de tomada de decisão. No contexto contemporâneo, a governança global tornou-se um desafio face à crescente interdependência entre as nações e à natureza transnacional dos problemas enfrentados pela sociedade internacional a partir de desenvolvimento dotado de múltiplas camadas (Rosenau, 1992). Conforme Michael Bevir (2012), a governança global abrange um conjunto de processos que envolvem atores estatais e não-estatais em trabalho conjunto para resolver problemas coletivos. Essa definição sublinha a importância de uma premissa colaborativa e inclusiva para enfrentar desafios globais complexos, como mudanças climáticas, segurança internacional e direitos humanos. Bevir (2012) destaca que, na era da globalização, Estados-nação com estruturas limitadas de cooperação são menos eficientes em lidar com questões que transcendem suas fronteiras, exigindo, assim, estruturas de governança que englobem múltiplos atores e níveis de atuação. Müller e Lederer (2003) caracterizam a governança global como uma resposta à crise do Estado-nação tradicional, sendo necessária para a criação de mecanismos que preencham a lacuna deixada pela redução do papel do Estado no cenário global. Assim, a governança global transcenderia um mero arranjo institucional e configurara-se como um projeto político que tanto influencia quanto é influenciado pelos agentes globais.

Em complemento à reflexividade do processo de governança global, a análise das suas principais características revela distintivos marcantes que a diferenciam da governança centrada no Estado, como a descentralização do poder, o multilateralismo *multistakeholder* e redes, orientados pela ideia de governança sem governo. A descentralização do poder, por exemplo, envolve o compartilhamento de funções governamentais para atores não estatais e regimes constituídos, respondendo à crescente complexidade e interdependência dos problemas globais (Andonova, 2010; Biersteker, 2019). Nesse sentido, Bevir (2012) e Biersteker (2019) observam papel das redes de políticas transnacionais na facilitação de uma governança mais flexível e adaptável, enquanto Andonova (2010) aborda as parcerias público-privadas na implementação de políticas ambientais e de sustentabilidade, o que qualifica uma busca por eficiência para regimes de governança global.

O G20, composto pelas vinte maiores economias do mundo, desempenha um papel fundamental na governança global, funcionando não apenas como um fórum de coordenação econômica, mas também como um espaço de negociação e cooperação em temas cruciais como mudanças climáticas, inclusão social e desenvolvimento sustentável (Ruas, 2017). Além dos Estados-membros, o G20 também tem evoluído para incluir uma diversidade de atores não estatais, como organizações da sociedade civil, ONG, o setor privado e academia. Nesse sentido, o G20 é um caso prático de

como a governança global pode se manifestar em diferentes níveis, servindo como um fórum de práticas que envolve Estados centrais do Norte e do Sul Global. Isso porque o G20, do contrário de organizações internacionais que se baseiam em tratados constitucionais, opera principalmente através da evolução de práticas e precedentes (Cooper e Pouliot, 2015), de modo a permitir a transferência de conhecimento, a difusão de políticas e, também, a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Desse modo, a CPD no G20 reflete a necessidade de abordar as questões de forma multissetorial. O Plano de Ação da Agenda 2030 menciona e faz referências cruzadas a vários ODS em cada um dos 15 Sectores de Desenvolvimento Sustentável (SDS), evidenciando que o G20 está a tentar superar os silos governamentais e promover uma coordenação entre diferentes sectores (Lay *et al.*, 2017). A capacidade do G20 de acomodar diferentes níveis de participação e influência de Estados do Sul Global, como os países lusófonos, demonstra a possibilidade de uma governança global que, ao mesmo tempo, reconhece a importância dos Estados emergentes e facilita a troca de conhecimento e práticas políticas.

O Plano de Ação do G20 para a Agenda 2030, adotado em 2016, reflete o compromisso do G20 em alinhar seu trabalho com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Beisheim, 2022), e isso demonstra a sua intenção de contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável global. Portanto, há espaço para inovação no sistema de governança global a partir de regimes como o G20. Müller e Lederer (2003), por exemplo, criticam abordagens tradicionais que frequentemente desqualificam a governança global reduzindo-a a um projeto neoliberal que ocultaria estruturas de poder subjacentes. Os autores propõem uma reflexão que pondera a governança global como um fenômeno multifacetado que representa tanto uma oportunidade para transformação positiva quanto é um campo de disputas políticas. Assim, a governança global, ao lidar com a interdependência econômica, os desafios à soberania estatal e a dinâmica de cooperação e conflito, influencia profundamente as políticas e o desenvolvimento da sociedade internacional.

Este artigo tem como premissa o entendimento de que as estruturas de governança global não apenas respondem, mas também moldam ativamente as dinâmicas políticas, econômicas e sociais do século XXI, destacando as potencialidades e desafios dessa governança na promoção de um desenvolvimento sustentável e equitativo para todas as nações e povos. Além disso, tem como objetivo explorar como a estrutura da governança global, na observação do modelo em curso pelo G20, tem provocado o cumprimento dos ODS, transformando as estruturas de poder tradicionais e incorporando uma multiplicidade de atores, incluindo o Sul Global, organizações internacionais, e a sociedade civil organizada em suas variadas formas. Ao analisar o G20 como um fórum prático que facilita a transferência de conhecimento, por meio da difusão de políticas e a CPD, este estudo examina como diferentes camadas de países entre o Sul Global e o Norte Global são integradas e impactadas por

essas dinâmicas. Por meio de uma perspectiva crítica a partir da CPD, também são observados os interesses em jogo em fórum como o G20, que embora tenha como função a promoção do desenvolvimento e redução de desigualdades, também pode perpetuar desigualdades existentes.

## O G20 e a Governança Global

Müller e Lederer (2003) descrevem a governança como um conceito político de difícil definição, envolto em uma gama de interesses e disputas acadêmicas, propondo uma tipologia com três enquadramentos teóricos: *governança como uma não-entidade, como uma panaceia para problemas do sistema internacional, ou como algo definido pelo que não é*. A primeira categoria, que vê a governança global (GG) como inexistente, está relacionada às teorias tradicionais de Relações Internacionais e à ideia de que a GG é uma extensão das teorias de interdependência complexa dos anos 1970. Essa visão sugere que, apesar das mudanças na superfície, a governança global continua a ser dominada pelas grandes potências, que moldam as regras em benefício próprio. Em contraste, Bevir (2012) define governança mais amplamente como o processo de tomada de decisões por diferentes atores, destacando menos as hierarquias e mais os mercados e redes. Essa definição sugere novas dinâmicas que exigem um arcabouço teórico atualizado, onde o poder é disperso entre múltiplos atores, incluindo o setor privado e a sociedade civil.

A visão de Rosenau (1992) fortalece essa perspectiva ao argumentar que a governança global não elimina a anarquia no sistema internacional, mas oferece uma forma de gerenciá-la sem estabelecer uma ordem política global centralizada. Isso é especialmente relevante no contexto do G20, onde a governança é conduzida por meio da cooperação entre múltiplos níveis de governo e atores não estatais. A segunda categoria de Müller e Lederer (2003) que considera a governança uma via de solução para os problemas globais busca englobar todas as novas práticas que emergem no cenário internacional.

A *Comissão sobre Governança Global* de 1995, uma iniciativa sueca com participação brasileira, exemplifica essa abordagem ao definir a GG como um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos são acomodados e ações cooperativas são tomadas. E assim sendo, essa definição é central para entender quais atores são influentes e como se legitimam no cenário internacional. No contexto do G20, essa visão pode ser observada nas tentativas de promover uma governança mais inclusiva e equitativa, embora as práticas possam revelar as limitações dessa abordagem.

Por fim, o terceiro enquadramento busca definir a governança pelo que ela não é, considerando-a como uma resposta política à globalização ou como uma *governança sem governo*. As ideias de Rosenau (1992), Rosenau e Czempiel (1992) e Finkelstein

(1995) ilustram a governança como um ato de governar sem autoridade soberana, desafiando as definições tradicionais e propondo uma abordagem mais inclusiva e adaptativa ao envolvimento da sociedade civil e do setor privado. Esse enquadramento é particularmente relevante no contexto do G20, onde a governança é frequentemente conduzida por regimes de interesse e redes de cooperação que operam à margem dos mecanismos tradicionais de autoridade estatal em estruturas muitas vezes unilaterais (Tavares *et al.*, in press).

Durante a presidência do G20 pela Indonésia (2022), iniciativas como o *G20 Global Partnership for Financial Inclusion* (GPFI) promoveram a participação de grupos vulneráveis, como mulheres e jovens, por meio da inclusão digital e financeira (Indonesia G20 Presidency, 2022). O foco no empoderamento de PME, mulheres e jovens, demonstrou como atores da sociedade civil podem influenciar a formulação de políticas voltadas para a inclusão financeira e digital. Da mesma forma, a presidência da Índia, em 2023, implementou uma abordagem de governança *multistakeholder*, envolvendo setores da sociedade civil e promovendo o empoderamento feminino, o desenvolvimento sustentável e a justiça climática. Esses exemplos refletem como a participação de diversos atores contribui para uma governança mais adaptativa, mesmo que, em alguns casos, a busca por consenso entre múltiplos interesses possa retardar o processo de decisão.

A presidência da Índia (2023), por meio do que ficou conhecido como abordagem "*Jan Bhagidari*" (centrada nas pessoas), ampliou ainda mais esse envolvimento ao incluir atividades relevantes, com a participação de milhões de cidadãos e organizações civis (India G20 Presidency, 2023). Esse crescente papel da sociedade civil no G20 tem criado uma governança mais inclusiva e participativa, permitindo que as políticas reflitam uma gama mais ampla de preocupações sociais e econômicas e focadas nas mudanças no nível local. Contudo, essa inclusão pode também desacelerar o processo decisório, devido às divergências entre os interesses de diversos grupos envolvidos. Hosseini e Gills (2022) afirmam que "o maior desafio é superar as alternativas contextuais específicas às narrativas totalizadoras de verdade moral" (p. 91). Para efeito do G20, isso significa que suas políticas de desenvolvimento precisam envolver uma diversidade de atores e abordagens para garantir que sejam verdadeiramente inclusivas e eficazes. Este fenômeno cria uma rede diversificada de participantes que colaboram para enfrentar desafios globais de maneira mais inclusiva e eficaz, superando as limitações da governança estritamente estatal (Andonova, 2010; Bevir, 2011). A eventual descentralização provocada pela participação cruzada com agentes da sociedade civil permite que a governança global seja mais adaptativa e responsiva, característica essencial em um contexto onde os problemas transnacionais demandam soluções inovadoras e coordenadas.

O G20, como um coletivo das maiores economias do mundo, desempenha um papel significativo na governança global, especialmente em áreas como política econômica

e comercial internacional. No entanto, o impacto do G20 nesses domínios tem sido misto e frequentemente alvo de análises críticas. Hosseini e Gills (2022) argumentam que é necessário um deslocamento profundo em direção ao estudo de alternativas emergentes aos paradigmas dominantes de desenvolvimento, frequentemente moldados pelo capital global. E ainda, afirmam que o paradigma de desenvolvimento contemporâneo é uma acumulação crescente de fracassos, destruição e descontentamento (Hosseini e Gills, 2022, p. 89).

Kirchner (2016) destaca que, embora o G20 tenha sido fundamental para evitar um retrocesso ao protecionismo da década de 1930 durante crises econômicas desde a sua criação em 1999, sua influência nas políticas comerciais nacionais é questionável, com alguns críticos argumentando que os compromissos do G20 foram amplamente irrelevantes para as estratégias comerciais dos Estados membros. Além disso, Yadav e Prem (2024) enfatizam que o G20 tem o potencial de introduzir novas perspectivas, particularmente a partir da presidência da Índia (2023) que se concentrou em mudanças climáticas, inovação digital e nos desafios enfrentados pelas nações mais pobres, temas que também ganharam destaque na presidência do Brasil (2024).

Dobson (2024) observa sobre a evolução do G20 que, embora o fórum tenha se expandido para incluir uma gama mais ampla de atores não estatais e temas, ele permanece fundamentalmente como um “clube de Estados”, onde a agenda e os resultados são fortemente influenciados pelos próprios países membros. Essa natureza centrada nos Estados do G20, apesar de sua estrutura informal e falta de um secretariado permanente, sublinha a importância contínua das estratégias nacionais na formação dos resultados da governança global, como evidenciado nas prioridades variadas e nos compromissos refletidos nos comunicados do G20.

Nesse contexto, a eficácia do G20 como mecanismo de governança global tem sido objeto de críticas, especialmente no que se refere ao seu papel na liberalização do comércio internacional. De acordo com Kirchner (2016), o G20 tem sido um veículo improvável para revitalizar o processo de liberalização comercial multilateral. Alguns analistas, como Drysdale e Dervis (2014), destacam que o comércio internacional tem sido limitado dentro da reforma macroeconômica e financeira global na agenda do G20. Embora o G20 tenha mantido um compromisso de *standstill* para evitar o protecionismo, essa iniciativa foi considerada por muitos como irrelevante para as políticas comerciais nacionais.

Barry Carin e David Short (2013) sugerem que, em comparação com o *‘beggar-thy-neighborism’* da década de 1930, onde países adotam medidas que visam remediar suas crises baseados em protecionismo que prejudica aos vizinhos, as nações do G20 mostraram uma notável moderação, mas essa seria uma métrica muito baixa para avaliar o sucesso do G20 nesse campo (Kirchner, 2016). Este ceticismo aponta para as limitações do G20 em promover mudanças significativas em áreas onde as políticas nacionais permanecem fortemente influenciadas por interesses domésticos.

Os debates em torno da governança global frequentemente encontram desafios em termos de consenso sobre sua natureza e alcance, assim como sobre a legitimidade e a eficácia dessas redes em resolver conflitos e promover a justiça global, especialmente quando interesses divergentes entram em jogo. O G20, nesse contexto, funciona como um microcosmo dessa dinâmica, onde a inclusão de atores do Sul Global e o compartilhamento de poder com economias emergentes, embora desejável, ainda enfrenta resistências significativas.

### **A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento no G20**

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento aparece em documentos recentes de regimes com foco em impacto econômico e social e em escassa literatura. A OCDE (2014) define CPD como uma abordagem e instrumento de políticas públicas que integra as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável em todos os estágios da formulação de políticas nacionais e internacionais. Seus principais objetivos são: lidar com os *spillovers* negativos de políticas nacionais nos planos de longo-prazo de desenvolvimento; aumentar a capacidade dos governos de identificar *trade-offs* e reconciliar políticas domésticas com objetivos acordados internacionalmente; e fomentar sinergias entre domínios de intervenção econômico, social e ambiental para apoiar o desenvolvimento sustentável (OCDE, 2014).

A CPD é uma abordagem integral para lidar com problemas complexos e interligados, buscando reforçar capacidades governamentais e garantir que as políticas de um governo não prejudiquem os objetivos de desenvolvimento. Esta abordagem enfoca alocações de recursos e prioridades políticas, permitindo uma análise objetiva e quantificável da coerência das políticas públicas, utilizada na avaliação de seu alinhamento com os objetivos de desenvolvimento sustentável (OECD, 2015; IMVF, 2018; Guerrero e Castañeda, 2020). A CPD visa garantir que políticas setoriais não tenham impactos prejudiciais nos países em desenvolvimento, destacando a importância de políticas alinhadas com o princípio do desenvolvimento sustentável, evitando contradições e buscando sinergias (IMVF, 2018).

Marcela Aguiar (2017) define os elementos-chave das CPD como atores governamentais em todas as escalas, mecanismos de influência entre políticas e condições que afetam o desenvolvimento sustentável. Esses elementos incluem fatores que propiciam ou desafiam os resultados políticos, desde insumos institucionais como conhecimento e recursos até saídas e resultados políticos que refletem as mudanças sociais desejadas. Desde o Tratado de Maastricht (1992), a CPD ganhou um interesse renovado, evoluindo com a Declaração de Busan e a definição da Agenda 2030, que também abordaram o tema. A União Europeia, por exemplo, assumiu compromissos com a CPD em acordos com países em desenvolvimento, como o *Acordo de Cotonou*, e colocou a sustentabilidade como o centro das políticas de coerência a partir dos ODS, expandindo o escopo das

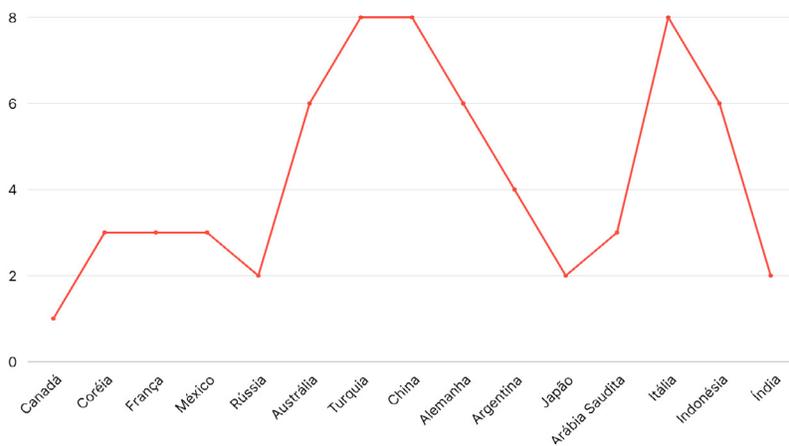
políticas de coerência para incluir todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento (Ferreira, n.d.; Shawoo *et al.*, 2022; OECD, 2015). Por sua vez, as metas do ODS 17.3 promovem a ampliação da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento sustentável, definida como uma ferramenta política para integrar as dimensões sociais, econômicas e ambientais do desenvolvimento em todas as fases da elaboração de políticas (Shawoo *et al.*, 2022).

Shawoo *et al.* (2022) enfatizam a importância de uma política coerente para a implementação eficaz de estratégias políticas globais por meio da necessidade de alinhamento de ideias, instituições e interesses para explorar fenômenos políticos. Nesse modelo, a capacidade institucional e a transparência são cruciais, assim como o envolvimento de intervenientes não estatais e a liderança na coerência política para garantir a participação e a consulta pública na formulação de políticas. Este enquadramento reforça a relevância da CPD para a agenda do G20, motivando a escolha do tema e sublinhando a necessidade de uma abordagem integrada que respeite a complexidade dos desafios contemporâneos, facilitando a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável delineados na Agenda 2030.

O G20 tem reconhecido cada vez mais a importância da CPD como um fator crucial para o avanço da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente ao enfrentar os desafios interconectados que abrangem as dimensões econômica, social e ambiental, como na Declaração de Hangzhou, na qual a Cúpula do G20 prometeu ampliar a CPD (European Commission, 2016).

A observação da utilização da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento na agenda do G20 aponta algumas diferenças entre as últimas edições, como é possível observar no gráfico abaixo.

**Figura 1**  
**Número de documentos mencionado “Coerência de Políticas”  
por presidência do G20 até 2023**



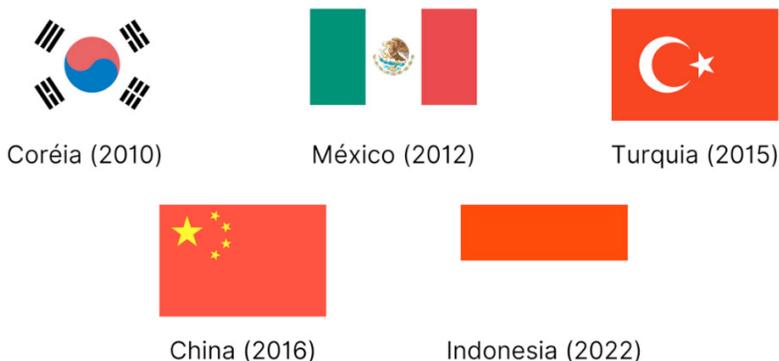
Uma questão relevante é a relação entre os países do Norte e do Sul Global, que desempenha um papel fundamental na transferência de conhecimento e na implementação das CPD. No entanto, África e seus interesses estão sub-representados no G20, o que limita o potencial de parcerias com o continente africano para gerar impactos significativos em áreas como agricultura sustentável e energia renovável (Lay *et al.*, 2017). Essas desigualdades também se refletem nas políticas de investimento e comércio. As economias africanas enfrentam um ambiente de políticas comerciais imprevisíveis, o que prejudica tanto o comércio quanto os fluxos de investimento (Lay *et al.*, 2017). Por isso, o G20 deve reforçar os mecanismos de CPD para garantir que suas políticas comerciais e de investimento promovam o crescimento econômico de maneira alinhada com os objetivos de desenvolvimento sustentável, ajudando a reduzir as desigualdades globais.

Ao longo das últimas cúpulas, o G20 tem reforçado seu compromisso com a promoção de políticas coerentes para o desenvolvimento. Na Cúpula de Seul (2010), o *Seoul Development Consensus for Shared Growth* sublinhou a importância de apoiar o crescimento em países de baixa renda, garantindo que as políticas internas dos países membros estivessem alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDGs). Já na Cúpula de Los Cabos (2012), o *Los Cabos Growth and Jobs Action Plan* enfatizou a necessidade de políticas coordenadas para promover o crescimento sustentável, especialmente através de investimentos em infraestrutura e inclusão social e financeira. A Cúpula de Brisbane (2014) marcou a introdução do *G20 Food Security and Nutrition Framework*, destacando o papel das políticas coerentes no fortalecimento das cadeias de valor agrícolas e na promoção da segurança alimentar. Finalmente, na cúpula de Hangzhou (2016), o G20 fez uma conexão direta entre suas políticas e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, reafirmando o compromisso de alinhar suas ações com os ODS e promover políticas que abordem de forma coerente as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Ao propor e liderar forças-tarefa como a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza e a Mobilização Global contra a Mudança do Clima, o Brasil reforça o papel do G20 como um espaço flexível e inclusivo para discussões além das questões macroeconômicas. Essa postura é significativa para países em desenvolvimento que compartilham esses desafios e procuram maior representatividade e impacto nas políticas globais. Em edição especial do *Cadernos Adenauer*, Albuquerque aponta que o G20 oferece um fórum adaptável onde países do Sul podem influenciar a agenda internacional, promovendo uma governança que se aproxima das demandas de uma base mais ampla e diversificada de *stakeholders*, incluindo a sociedade civil e o setor privado (Albuquerque *et al.*, 2024).

Ao levantarmos os dados sobre os documentos do G20 que mencionam “Policy Coherence” (Coerência de Políticas), foram encontrados 67 documentos até 2024<sup>1</sup>, dos quais, apenas cinco são declarações de líderes. Desde 2010, a primeira vez que o termo foi utilizado em um documento produzido no contexto G20, todas as presidências usaram o termo em mais de um documento. A lista completa dos documentos que mencionam o termo está disponível no apêndice no final do texto.

**Figura 2**  
**Presidências do G20 que mencionaram “Coerência de Políticas”  
em sua Declaração de Líderes até 2023**



Embora o G20 tenha feito avanços significativos em promover a CPD, ainda existem desafios substanciais na implementação prática das suas políticas. Em particular, o grupo enfrenta dificuldades em estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento e prestação de contas. Conforme apontado, “the G20 should establish stronger policy coherence and accountability mechanisms to ensure the commitments towards sustainable development are met” (Beisheim, 2024). Esta ausência de estruturas robustas cria um fosso entre os compromissos do G20 e os resultados práticos, o que limita o progresso no cumprimento da Agenda 2030. Além disso, as contradições políticas entre os membros do G20 dificultam uma aplicação coerente das políticas. Como observado, *trade-offs* que não são tratados adequadamente afetam a capacidade do G20 de alinhar suas ações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Beisheim, 2024). Isso reflete a complexidade de integrar dimensões económicas, ambientais e sociais de forma coerente, dado os diferentes interesses nacionais.

Outro problema central é a falta de envolvimento de atores não estatais, como ONG e o setor privado, no processo de formulação de políticas. A participação limitada desses atores impacta negativamente a transparência e a prestação de contas, resul-

---

1 A presidência Brasileira de 2024 ainda está em andamento, então documentos atuais podem não refletir a totalidade o uso do termo para a mesma.

tando em uma implementação menos inclusiva e eficaz das políticas coerentes do G20 (Beisheim, 2024). Hosseini e Gills (2022) argumentam que a crise contemporânea, caracterizada por crises ecológicas e econômicas, exige alternativas progressistas e transformadoras. Eles afirmam que “as anomalias entre teoria e realidade só podem ser resolvidas com *insights* de forças radicais no terreno” (Hosseini e Gills, 2022, p. 90). Lay *et al.* (2017) destacam a necessidade de romper com os núcleos políticos dentro das estruturas governamentais para permitir abordagens políticas coerentes e coordenadas que possam efetivamente aproveitar sinergias e gerenciar os *trade-offs* entre diferentes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

As iniciativas do G20, como o Quadro Plurianual de Coerência e Coordenação de Políticas para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, ilustram os esforços para adotar estratégias de “governo como um todo” que integrem vários setores e partes interessadas, incluindo a sociedade civil, para aumentar a eficácia das intervenções políticas. Além disso, Kirton e Wang (2022) destacam o papel em evolução do G20 na governança do desenvolvimento, notando o progresso significativo feito desde a cúpula de Seul em 2010 na integração do desenvolvimento na agenda do G20. A capacidade de gerir *trade-offs* entre diferentes ODS é uma característica central da CPD no G20. A CPD ajuda a garantir que as políticas de crescimento econômico ou de redução de emissões, por exemplo, não agravem as desigualdades sociais, abordando as compensações necessárias de forma coordenada e eficaz. (Lay *et al.*, 2017). Esse progresso é particularmente evidente no aumento do número de compromissos de desenvolvimento e no alinhamento da agenda de desenvolvimento do G20 com a Agenda 2030 da ONU.

De forma semelhante, Lesage e Wouters (2022) discutem como a agenda de desenvolvimento do G20 foi moldada pela necessidade de abordar as preocupações das potências emergentes e do Sul Global, especialmente no contexto da crise da COVID-19. Os autores ressaltam o potencial do G20 como uma plataforma de governança única que não apenas facilita a deliberação entre as grandes potências, mas também promove uma maior participação de atores não estatais, incluindo a sociedade civil, na formulação de políticas globais de desenvolvimento. Agarwal e Whalley (2020) observam que, apesar da expansão do G20 de um foco inicial na gestão de crises – particularmente após a crise financeira global de 2008 – para uma agenda de desenvolvimento mais ampla, as suas contribuições para o desenvolvimento global continuam limitadas por diversos fatores estruturais e de legitimidade. A ausência de recursos diretos sob seu controle, a falta de uma estrutura legal clara e o questionamento de sua legitimidade, especialmente devido à exclusão da maioria dos países em desenvolvimento de sua composição, comprometem o impacto do G20 em áreas decisivas.

O Consenso de Desenvolvimento de Seul, adotado em 2010, representa um avanço importante, particularmente em áreas como segurança alimentar e infraestrutura.

O G20 tem um papel mais efetivo ao fornecer um quadro para iniciativas interagências do que ao tentar liderar de forma independente as políticas globais de desenvolvimento. Agarwal e Whalley (2020) também sugerem que, para o G20 maximizar seu impacto, seria necessário adotar uma abordagem mais ativista, incluindo a promoção de uma gestão global de recursos mais eficiente e o fortalecimento de um marco legal internacional para o desenvolvimento. Contudo, tais mudanças estruturais e jurídicas são vistas como desafiadoras e de longo prazo, indicando que as contribuições atuais do G20, embora significativas, ainda são modestas em relação ao potencial necessário para um impacto global robusto.

Rwigema (2023) complementa essa análise ao destacar o potencial do G20 em construir alianças estratégicas, particularmente com a União Africana (UA), visando a promoção do desenvolvimento sustentável no continente africano. Através de iniciativas como o Compacto com a África (CwA), o G20 tem demonstrado um papel construtivo em apoiar as agendas de desenvolvimento regional, alinhando-se com marcos estratégicos como a Agenda 2063 da UA e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. O caso de Ruanda é emblemático nesse contexto, pois o país conseguiu utilizar o CwA para acelerar sua transformação econômica, demonstrando como uma forte cultura de reformas pode compensar a escassez de recursos naturais. Contudo, Rwigema também ressalta as limitações da capacidade de Ruanda em influenciar o desenvolvimento em uma escala regional mais ampla, o que sublinha a necessidade de um engajamento mais inclusivo e profundo do G20 com um maior número de países africanos.

Nesse contexto, a aplicação da CPD é fundamental para alcançar metas de desenvolvimento sustentável, e o G20, como um dos principais fóruns de governança global, desempenha um papel crucial na promoção de políticas integradas que enfrentem desafios globais com foco na capacidade de produzir mudança no nível local (Shawoo *et al.*, 2022). Neste contexto, reformas institucionais, particularmente em entidades como a União Europeia, a União Africana e o sistema econômico e financeiro global, são vistas como essenciais para uma governança global mais justa e eficiente (Ferreira, 2017), reunindo ativos e responsabilidades do Norte Global em relação ao Sul Global, sobretudo levados em conta processos de exploração econômica colonial e pós-colonial. Em 2024, a presidência brasileira do G20 ressalta a necessidade de políticas coerentes que promovam inclusão social e combatam desigualdades, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de forma mais ativa, apesar de que a CPD tenha perdido espaço no contexto recente.

Essas reformas têm potencial para fortalecer a capacidade dessas instituições de coordenar políticas de maneira mais eficaz, garantindo que iniciativas globais se alinhem e contribuam para objetivos comuns, tais como a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento sustentável em escala mundial (Guerrero e Castañeda, 2020). Deste modo, o G20, com sua influência e alcance global, está

posicionado de forma única para liderar esses esforços, impulsionando reformas que promovam uma governança mais coerente e capacitada para responder aos desafios complexos do mundo contemporâneo.

A resistência na implementação de políticas públicas, frequentemente baseada em estratégias voltadas à elegibilidade política, pode obscurecer o entendimento dos impactos das políticas dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento. A CPD parece vital para abordar desafios globais em resposta à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de maneira mais específica. O Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF, 2018) sublinha que a CPD é crucial para assegurar que as políticas de desenvolvimento não sejam comprometidas por outras políticas com impactos adversos nos países em desenvolvimento, para os quais a jornada de implementação das CPD é particularmente desafiadora.

O desenvolvimento de mecanismos para medir e aprimorar a coerência das políticas públicas é vital para assegurar que estas estejam alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Guerrero e Castañeda (2020) sugerem que a coerência das políticas poderia ser medida através de um índice baseado na distribuição de recursos e consequências factuais. A CPD é indispensável para um desenvolvimento sustentável inclusivo, garantindo que as políticas governamentais operem de forma integrada e minimizem contradições enquanto maximizam os benefícios mútuos.

Guerrero e Castañeda (2020) destacam a importância de considerar os *spillovers* internacionais das políticas nacionais, realçando a necessidade de políticas que avaliem seus impactos além das fronteiras nacionais; e isso é particularmente relevante nas discussões do G20, onde decisões de grandes economias podem ter vastas implicações globais. A necessidade de uma coordenação efetiva entre políticas de cooperação para o desenvolvimento é evidenciada pela nova agenda internacional e requer uma harmonização entre políticas que influenciam o desenvolvimento sustentável (OECD, 2015). Nesse caso, a CPD serve ao maximizar benefícios mútuos e minimizar conflitos de interesses, sendo fundamentais para uma implementação efetiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Além disso, a CPD fortalece a governança global e a responsabilidade compartilhada, por meio do espalhamento de boas práticas.

## Conclusão

A governança global, ao lidar com a interdependência econômica, os desafios à soberania estatal, e a dinâmica de cooperação e conflito, molda profundamente o desenvolvimento da sociedade internacional. A análise dessas características e condicionantes revela tanto as oportunidades quanto os desafios da governança global na promoção de um desenvolvimento sustentável e equitativo. O G20, como

uma aliança informal, tem um papel decisivo na construção de políticas que sejam coerentes e que promovam o bem-estar global. A análise da governança global revela uma complexa rede de interdependências que continuamente reconfiguram a política e a economia mundiais. Destacam-se características como a descentralização do poder, o multilateralismo e as redes de governança, além da concepção de uma governança sem governo centralizado, adaptando-se às exigências contemporâneas onde desafios transnacionais demandam soluções coletivas.

Essencialmente, a CPD emerge como uma abordagem que visa alinhar as políticas de desenvolvimento com os objetivos sustentáveis globais, minimizando contradições e maximizando sinergias entre diferentes políticas. A CPD não só aborda as interconexões entre políticas setoriais como agricultura, comércio e segurança, mas também enfatiza a importância de alinhar essas políticas com os princípios do desenvolvimento sustentável para não prejudicar os países em desenvolvimento. Integrar a CPD dentro da estrutura da governança global acentua a capacidade de difusão de políticas bem-sucedidas, estabelecendo um regime cooperativo para o desenvolvimento que se concentra em políticas públicas e transferência de conhecimento. Este modelo promove a partilha de melhores práticas e experiências entre as nações, essencial para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) delineados pela Agenda 2030.

Considerando as limitações da governança global, como desafios de legitimidade democrática e eficácia, é crucial que a inclusão de atores não-estatais e a promoção de práticas de governança transparentes e responsáveis sejam reforçadas. Andonova (2010) e Biersteker (2019) salientam que redes de políticas transnacionais e parcerias público-privadas podem aprimorar a coordenação e eficácia na implementação de políticas globais, assegurando que a governança global seja mais equitativa e justa. Além disso, Andonova (2014) destaca a necessidade de desenvolver mecanismos de governança resilientes e adaptativos que possam responder rapidamente às crises e promover práticas sustentáveis. Essa evolução da governança global deve buscar uma maior inclusão de atores diversos, especialmente de países em desenvolvimento e comunidades marginalizadas, para garantir uma representação mais equitativa nas decisões globais.

Nesse contexto, o G20 pode ser visto como um fórum onde essas diferentes abordagens se encontram e se confrontam. O grupo representa tanto uma tentativa de criar uma governança global mais inclusiva e responsiva quanto uma arena onde as velhas dinâmicas de poder continuam a se manifestar. A participação de países do Sul Global no G20, embora simbolicamente importante, muitas vezes revela as limitações de uma governança que ainda luta para conciliar as demandas de equidade com as realidades do poder global. A discussão sobre a governança global, portanto, deve continuar a explorar essas tensões e desafios, reconhecendo as contribuições teóricas e práticas que diferentes atores e perspectivas trazem para o debate.

À guisa de conclusão, a implementação da CPD é imperativa para enfrentar os desafios contemporâneos e promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. Através da inclusão, transparência e adaptabilidade, essas abordagens podem evoluir para melhor atender às necessidades de uma sociedade internacional interconectada e complexa. A colaboração contínua entre Estados, organizações internacionais, empresas e sociedade civil é fundamental para alcançar esses objetivos.

## Referências

- Agarwal, M., e Whalley, J. (2020). What realistically can the G20 contribute to development?. In *Economics of G20: A World Scientific Reference Vol 1: Developing Countries and the Need for G20* (pp. 53-73). World Scientific.
- Aguiar, M. N. (2017). *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e coerência em políticas: Recomendações da OCDE na edição 2016 de Better Policies for Sustainable Development* (Material Didático-Instrucional Complementar para Vídeo-Aulas, 31 de janeiro de 2017). <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/2853/A%20Agenda%202030%20para%20o%20Desenvolvimento%20Sustentável%20e%20Coerência%20de%20Políticas%20-%20Marcela%20Nunes%20Aguiar.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acessado em 23 de agosto de 2024.
- Albuquerque *et al.* (2024). Fundação Konrad Adenauer. G20 no Brasil. *Cadernos Adenauer*, XXV(2). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Andonova, L. B. (2010). Public-private partnerships for the earth: Politics and patterns of hybrid authority in the multilateral system. *Global Environmental Politics*, 10(2), 25-53. <https://doi.org/10.1162/glep.2010.10.2.25>
- Andonova, L. B. (2014). Boomerangs to partnerships? Explaining state participation in transnational partnerships for sustainability. *Comparative Political Studies*, 47(3), 481-515. <https://doi.org/10.1177/0010414013509579>
- Beisheim, M. (2024). *The G20 and the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Strengthen Policy Coherence and Accountability*. Sustainable Development Solutions Network.
- Bevir, M. (2011). *The Sage handbook of governance*. Sage Publications.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Biersteker, T. (2019). *The role of transnational policy networks in informal governance*. The Graduate Institute, Geneva.
- Cooper, A. F., e Pouliot, V. (2015). How much is global governance changing? The G20 as international practice. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 334-350. <https://doi.org/10.1177/0010836715576573>
- Derviş, K., e Drysdale, P. (Eds.). (2014). *The G-20 summit at five: Time for strategic leadership*. Brookings Institution Press.
- Dobson, H. (2024). *Unpacking the G20: Insights from the summit*. In *Unpacking the G20*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission. (2016). G20 Leaders' Communique Hangzhou Summit. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT\\_16\\_2967](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_16_2967)

- Ferreira, P. M. (2017). A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Um instrumento em prol do desenvolvimento?. *Cadernos de Estudos Africanos*, (34), 31-63.
- Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance?. *Global Governance*, 1(3), 367-372.
- G20 (2010). *The Seoul Summit Document*. G20 Research Group, University of Toronto. <https://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html>
- G20 (2012). *The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan*. G20 Research Group, University of Toronto. [https://www.g20.utoronto.ca/2012/g20\\_loscabos.html](https://www.g20.utoronto.ca/2012/g20_loscabos.html)
- G20 (2014). *The Brisbane Summit Communiqué*. G20 Research Group, University of Toronto. [https://www.g20.utoronto.ca/2014/g20\\_brisbane.html](https://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_brisbane.html)
- G20 (2016). *The Hangzhou Summit Communiqué*. G20 Research Group, University of Toronto. <https://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communicue.html>
- Guerrero, O. A., e Castañeda, G. (2020). Quantifying the coherence of development policy priorities. *Development Policy Review*. <https://doi.org/10.1111/dpr.12498>
- Hosseini, S. A. H., e Gills, B. K. (2022). *Globalisation versus development: Beyond dualism*. In H. Veltmeyer e P. Bowles (Eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies* (2nd ed., pp. 85-91). Routledge.
- India G20 Presidency (2023). *India's G20 Presidency: A Synopsis*. G20 Indonesia G20 Presidency. (2022). *Indonesia G20 Presidency Annual Priorities Paper*. G20.
- Kirchner, S. (2016). The G20 and global governance. *Cato Journal*, 36(3), 485-506.
- Kirton, J., e Wang, A. X. (2022). G20 development governance. In *The G20, Development and the UN Agenda 2030* (pp. 25-51). Routledge.
- Lay, J., Brandi, C., Das, R. U., Klein, R., Thiele, R., Alexander, N., e Scholz, I. (2017). Coherent G20 policies towards the 2030 Agenda for Sustainable Development. *G20 Insights*, 1-11.
- Lesage, D., e Wouters, J. (2022). Introduction: The G20, development and the UN 2030 agenda. In *The G20, Development and the UN Agenda 2030* (pp. 1-22). Routledge.
- Müller, M., e Lederer, M. (2003). Reflecting on global governance: Demarcating the politics of global governance. In *Challenging global governance: A critical perspective* (pp. 1-19).
- Müller, M., e Lederer, M. (2021). *Challenging global governance: A critical perspective*.
- OECD (2014). *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows*, OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en>
- OECD. (2015). *Better policies for development 2015: Policy coherence and green growth*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264236813-en>
- Partido Comunista Português, (n.d.). *Relatório – “Coerência das políticas para o desenvolvimento”*. Acessado em 22 de agosto de 2024, de <https://www.pcp.pt/relatorio-coerencia-das-politicas-para-desenvolvimento>
- Renz, D. O., e Andersson, F. O. (2014). Nonprofit governance: A review of the field. In *Nonprofit governance – Innovative perspectives and approaches* (pp. 17-46).
- Rosenau, J. N. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge University Press.
-

- Rosenau, J. N. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Ruas, A. A. (2017). *Governança global: Estratégias internacionais de boa governança e os dilemas na reestruturação dos blocos econômicos* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais]. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, Brasil. [https://bib.pucminas.br/teses/Direito\\_RuasAAAn\\_1.pdf](https://bib.pucminas.br/teses/Direito_RuasAAAn_1.pdf)
- Rwigema, P. C. (2023). G20 and African Union development: Building alliances for sustainable development. *The Strategic Journal of Business & Change Management*, 10(1), 38-79.
- Shawoo, Z., Maltais, A., Dzebo, A., e Pickering, J. (2022). Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework. *Environmental Policy and Governance*, 32(6), Article e2039. <https://doi.org/10.1002/eet.2039>
- Tavares, A., Gasparyan, A., Costa, C. M., Palmeira, J., Duarte, P. A. B., e Medeiros, S. E. (in press). Sino-Brazilian cooperation in analysis: Bilateralism, multilateralism, and minilateralism. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*.
- Thorstensen, V. H., e Mota, C. R. (2020). Governança pública e sustentabilidade. *Working Paper Series*, 32, São Paulo School of Economics, FGV.
- Yadav, B. K., e Prem, A. (2023). *G20's impact on the world*. Retrieved from <https://gitarattan.edu.in/wp-content/uploads/2024/06/16.-G20S-IMPACT-ON-THE-WORLD.pdf> Acessado em 23 de agosto de 2024.

## Apêndice

**Tabela 1**  
**Documentos do G20 Mencionando “Policy Coherence” (Coerência de Políticas),  
pelos autores.**

Documento	Nível	Ano	Presidência
G20 Labor and Employment Ministers’ Recommendations to G20 Leaders	Declaração Ministerial	2010	Canadá
Annex II to Seoul Summit Document – Multi-Year Action Plan on Development	Anexos dos Líderes	2010	Coréia
THE SEOUL SUMMIT DOCUMENT	Declaração dos Líderes	2010	Coréia
Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture	Declaração Ministerial	2011	Coréia
Annexes to Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture	Anexo Ministerial	2011	França
G20 Labour and Employment Ministers’ conclusions	Declaração Ministerial	2011	França
French G20 Presidency 2011 – A snapshot of steps taken and progress made 2008-2011	Diverso	2011	França
Labour and Employment Ministers Conclusions	Declaração Ministerial	2012	México
Annex to Labour and Employment Ministers Conclusions – Task Force conclusions of the G20 Strategies on Youth Employment	Anexo Ministerial	2012	México
G20 Leaders Declaration	Declaração dos Líderes	2012	México
St. Petersburg Accountability Report on G20 Development Commitments	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2013	Rússia
St. Petersburg Development Outlook	Declaração dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2013	Rússia
G20 Response to 2014 Reports BEPS and AEOI for Developing Economies	Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália
G20 DWG 2014 Annual Progress Report	Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália
FAO and OECD Food Security and Nutrition Review	Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália

[continua]

Documento	Nível	Ano	Presidência
G20 Food Security and Nutrition Framework	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália
2014 Brisbane Development Update	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália
Development Working Group Accountability Framework	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2014	Austrália
G20 DWG 2015 Annual Progress Report	Documentos do Grupo de Trabalho	2015	Turquia
Final Communiqué	Declaração Ministerial	2015	Turquia
Chair's Statement – Joint Meeting of G20 Finance and Labor Ministers	Declaração Ministerial	2015	Turquia
G20 Skills Strategy	Anexos dos Líderes, Anexo Ministerial	2015	Turquia
G20&OECD High-Level Principles on SME Financing	Anexos dos Líderes	2015	Turquia
G20 and Low Income Developing Countries Framework	Anexos dos Líderes	2015	Turquia
G20 Leaders' Communiqué	Declaração dos Líderes	2015	Turquia
Annex to G20 Leaders' Communiqué	Anexos dos Líderes	2015	Turquia
Statement – G20 Trade Ministerial Meeting	Declaração Ministerial	2016	China
G20 Strategy for Global Trade Growth	Anexos dos Líderes, Anexo Ministerial	2016	China
Declaration on Innovation and Inclusive Growth – Decent Work, Enhanced Employability and Adequate Job Opportunities	Declaração Ministerial	2016	China
Annex to Innovation and Inclusive Growth – Decent Work, Enhanced Employability and Adequate Job Opportunities	Anexo Ministerial	2016	China
G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2016	China
Hangzhou Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2016	China

[continua]

O G20 na Promoção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento como Modelo de Governança Global

Documento	Nível	Ano	Presidência
Annex to G20 Leaders' Communiqué Hangzhou Summit	Anexos dos Líderes	2016	China
G20 Leaders' Communiqué – Hangzhou Summit	Declaração dos Líderes	2016	China
Hamburg Update – Taking Forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2017	Alemanha
G20 Initiative for Rural Youth Employment	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2017	Alemanha
G20 Agriculture Ministers' Action Plan 2017	Declaração Ministerial	2017	Alemanha
HAMBURG ANNUAL PROGRESS REPORT ON G20 DEVELOPMENT COMMITMENTS	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2017	Alemanha
G20 Agriculture Ministers' Declaration 2017	Declaração Ministerial	2017	Alemanha
Ministerial Declaration – Towards an Inclusive Future	Declaração Ministerial	2017	Alemanha
Buenos Aires Annual Progress Report	Documentos do Grupo de Trabalho	2018	Argentina
Global Forum on Steel Excess Capacity. Ministerial Report	Anexos dos Líderes	2018	Argentina
Ministerial Report – Global Forum on Steel Excess Capacity	Declaração Ministerial	2018	Argentina
Buenos Aires Update – Moving Forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2018	Argentina
Osaka Update on the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2019	Japão
Osaka Comprehensive Accountability Report on G20 Development Commitments	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2019	Japão
Ministerial Declaration – G20 Labour and Employment Ministers	Declaração Ministerial	2020	Arábia Saudita
G20 Agriculture and Water Ministers Communiqué	Declaração Ministerial	2020	Arábia Saudita

[continua]

Documento	Nível	Ano	Presidência
Financing for Sustainable Development Framework	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2020	Arábia Saudita
Annex II – Update of the G20 Action Plan	Anexo Ministerial	2021	Itália
Communiqué Second G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting	Declaração Ministerial	2021	Itália
Annex 2 G20 Policy Principles to ensure access to adequate social protection for all in a changing world of work	Anexo Ministerial	2021	Itália
G20 Labour and Employment Ministerial Declaration	Declaração Ministerial	2021	Itália
G20 Development Communiqué	Declaração Ministerial	2021	Itália
OECD Report. Aligning Recovery Measures with Climate and Environmental Objectives	Diverso	2021	Itália
G20 Rome Update on 2030 Agenda	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2021	Itália
FFSD – Framework for Support to INFFs – Principles Sustainability-Related Financial Instrument – Vision SDG Alignment	Anexos dos Líderes, Documentos do Grupo de Trabalho	2021	Itália
G20 Chair’s Summary on Multilateralism for Sustainable Development Goals	Declaração Ministerial	2022	Indonésia
G20 Roadmap for Stronger Recovery and Resilience in Developing Countries, including Least Developed Countries and Small Island Developing States	Anexo Ministerial	2022	Indonésia
Update of the G20 Skills Strategy	Anexo Ministerial	2022	Indonésia
G20 Chair’s Summary – Trade, Investment and Industry Ministers Meeting	Declaração Ministerial	2022	Indonésia
G20 Compendium on Promoting Investment for Sustainable Development	Anexo Ministerial	2022	Indonésia
G20 Bali Leaders’ Declaration	Declaração dos Líderes	2022	Indonésia
G20 2023 Action Plan on Accelerating Progress on the SDGs	Declaração Ministerial	2023	Índia
Report Education Policies and Programmes in G20 Countries	Diverso	2023	Índia
Annex 1 G20 Policy Priorities to Reduce Inequalities in the World of Work	Anexo Ministerial	2024	Brasil

# Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Defesa Nacional\*

Gilberto de Souza Vianna

*Doutor em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Frequentou estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Autor de “O Cruzeiro e a Corrente”. É Tenente-Coronel da Reserva do Exército, membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, no Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias e Coordenador do Laboratório de Pesquisas em Segurança e Defesa Nacionais.*

Ricardo Alfredo de Assis Fayal

*Doutor em Estudos Estratégicos e Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Coronel da Reserva do Exército Brasileiro, membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra do Brasil, no Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias.*

Ricardo Rodrigues Freire

*Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Coronel da Reserva do Exército Brasileiro, membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra do Brasil, no Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias e Coordenador Acadêmico junto à Associação de Colégios de Defesa Ibero-Americanos*

## Resumo

Este texto analisa o envolvimento da área da defesa nacional com o modelo do desenvolvimento sustentável, perscrutando as consequências, oportunidades e desafios advindos dessa interação. A investigação teve como motivação as imbricações, inicialmente tidas como paradoxais, entre a sustentabilidade, eminentemente ligada às causas socioambientais, com a execução das ações da defesa nacional, marcadamente voltadas para a preparação e emprego de forças armadas para a guerra, segundo os preceitos do *jus ad bellum*.

Em conclusão, verifica-se que, apesar do desenvolvimento sustentável não consistir no foco principal da defesa nacional, a interação sinérgica entre ambas as áreas pode gerar benefícios mútuos. Também se verifica que o Brasil, no que se refere ao binómio defesa-sustentabilidade, tem conseguido avançar a “passos seguros” para a integração e o desenvolvimento dessa agenda.

**Palavras-chave:** Defesa Nacional; Desenvolvimento Sustentável; Forças Armadas.

---

\* Este artigo respeita a grafia em uso no Brasil.

**Abstract**  
***Sustainable Development and its Implications  
for National Defense***

*This text aims to analyze the involvement of the national defense area with the sustainable development model, examining the consequences, opportunities and challenges resulting from this interaction. The research was motivated by the interconnections, initially considered paradoxical, between the sustainability agenda, eminently linked to socio-environmental causes, and the execution of national defense actions, notably focused on the preparation and employment of armed forces for war, according*

*to the precepts of jus ad bellum. In conclusion, it appears that, although the concept of sustainable development is not the main focus of national defense, and that the extrapolation of actions linked to sustainability could cause harmful effects on the protection of the State, the synergistic interaction between both agendas can generate mutual benefits. Also, it can be seen that Brazil, in terms of the defense-sustainability binomial, has managed to advance with “safe steps” towards the integration and development of this agenda.*

**Keywords:** *National Defense; Sustainable Development; Armed Forces*

## 1. Aspectos Introdutórios

A ideia de sustentabilidade, por muito tempo, restringiu-se ao jargão da Biologia. A partir do último quartil do século XX, com a divulgação no concerto da Organização das Nações Unidas (ONU) do Relatório Brundtland (ONU, 1991), o adjetivo “sustentável” passou a qualificar com certa frequência o substantivo “desenvolvimento”, palavra até então notadamente direcionada à ideia de crescimento econômico.

Com isso, o “desenvolvimento sustentável” incorporou-se ao linguajar próprio de diferentes segmentos da sociedade e áreas do conhecimento, em escala cada vez maior. Todavia, as preocupações com as consequências socioambientais do crescimento econômico e inerente processo de “industrialização predatória” já vinham sendo debatidas no seio da ONU desde as décadas de 1960. Contudo, a partir da década seguinte, com a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano (MAH), na Conferência de Estocolmo (1972), o tema obteve maior expressão (Revista, 2007, p. 7). Segundo Inglis (2008), MAH é o “termo utilizado para descrever a interação histórica e contemporânea que os humanos têm com seu meio ambiente, que inclui ambientes naturais e construídos” (Inglis, *op. cit.*, p. 3, tradução nossa).

Após a dita Conferência de Estocolmo e da ampla repercussão do Relatório Brundtland, a questão do desenvolvimento com sustentabilidade ganhou holofotes em diferentes eventos globais, dentre os quais cumpre destacar: (i) em 1992, no Rio de Janeiro (Brasil), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio 92; (ii) em 2002, em Joanesburgo (África do Sul), a Rio+10; e (iii) em 2012, novamente no Rio de Janeiro (Brasil), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20<sup>1</sup>.

Seguindo adiante no tempo, conforme retrata Coutinho (2021), em setembro de 2015, na cidade de Nova York (EUA), na própria sede da ONU, deu-se a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, no qual os países membros da organização definiram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um sendeiro rumo aos Objetivos do Milênio (ODM) e confecção da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015).

Realizado este preâmbulo sobre o desenvolvimento sustentável, considera-se possível passar para a definição do propósito maior deste trabalho, que é prescrutar as implicações dessa “Agenda 2030” e do “desenvolvimento sustentável” sobre as questões da defesa do Estado nacional.

Para isso, desenvolveu-se uma pesquisa de viés essencialmente qualitativo, num recorte temporal contemporâneo. As investigações valeram-se de uma revisão bibliográfica, hemerográfica e documental, com aplicação dos métodos analítico e

---

1 Informações detalhadas sobre cada um destes eventos podem ser obtidas no Portal Eletrônico da ONU relativo ao Desenvolvimento Sustentável (ONU, *s. d.*).

dedutivo, numa ótica multidisciplinar – com ênfase nas ciências humanas –, apoiados em métodos auxiliares de estudo de caso, comparação e dialética.

Sustentaram a dita metodologia os referenciais teóricos conceituais sobre o desenvolvimento sustentável, a defesa nacional e, para estudar o caso específico do Brasil, foram utilizados atos normativos e periódicos especializados na temática em foco. Para tanto esse texto está estruturado nestes introitos, além de uma seção destinada a apresentar reflexões quanto ao desenvolvimento com sustentabilidade, seguida uma nova seção em que o entendimento conceitual da “Defesa do Estado-Nação” é devidamente explicitado e confrontado com os desafios do desenvolvimento com sustentabilidade. Ademais, retrata-se o caso específico do Brasil, expondo as medidas empreendidas no seio do Ministério da Defesa e das Forças Singulares para adequarem-se aos ODS, por mais desconexo que isso possa parecer ao senso comum. E, finalizando o texto, constam as considerações quanto aquilo que é factível realizar, no âmbito da defesa do Estado, para alcançar a devida sintonia com a proposta global de um desenvolvimento efetivamente humanizado de todas as nações, sem descuidar do exercício da soberania e da proteção dos interesses, da integridade e do patrimônio nacionais.

## 2. Desenvolver com Sustentabilidade

Como ponto de partida desta seção, é prudente definir o enfoque deste trabalho sobre o “desenvolvimento”. Diferentemente de ideias que grassaram no imaginário popular até o século passado, de que o ato de desenvolver uma sociedade estaria atrelado ao progresso e ao crescimento econômico, nota-se que tal postura mostra-se defasada do pensamento hodierno.

Segundo se lê em Vasconcelos e Garcia (2000, p. 205), o desenvolvimento está diretamente ligado à “[...] melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)”.

Note-se que tal compreensão vem sendo praticada no Brasil, pelo menos desde a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949<sup>2</sup>. Consta nos fundamentos da construção do poder nacional advogados pela ESG que:

Entende-se o desenvolvimento **como um processo social global**, em que **todas as estruturas passam por contínuas e profundas transformações**, não tendo sentido, a rigor, falar-se apenas em desenvolvimento político, econômico, social ou tecnológico, a não ser por motivos metodológicos, constituindo-se um equívoco primário confundir o desenvolvi-

---

2 Conforme consta em Brasil (1949).

mento com o crescimento. Portanto, **a verdadeira dimensão do desenvolvimento não está, exclusivamente, nos números e indicadores da amplitude do crescimento material**, mas nas transformações que a sociedade é capaz de realizar, tendo em vista **a aproximação ao ideal do Bem Comum** (ESG, 2024, p. 18, grifos nossos).

Qual seja, o conceito de desenvolvimento, já faz algum tempo, possui um viés bastante multidimensional, muito embora isso signifique que o ato de pensar tenha se transformado em ações efetivas.

Uma vez definida a concepção multiforme do desenvolvimento, cumpre agora enfocar o que a adjetivação “sustentável” agregou ao substantivo. Inicia-se o enfoque com os comentários de Veiga (2005, pp. 6-10) sobre a dimensão humanística do desenvolvimento, valendo-se das abordagens de algumas personalidades da Economia, como o Filósofo Adam Smith<sup>3</sup>, Amartya Sen (laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998) e Mahbud ul Haq (membro do Banco Mundial). Veiga (2005, p. 9) resume o ideário desses pensadores afirmando que, no século XXI, “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos”. Qual seja, enfatiza a abrangência multidimensional do desenvolvimento, sublinhando os imperativos da liberdade, erradicação da miséria e inclusão social.

Somam-se à concepção acima exposta o posicionamento da ONU de que a “sustentabilidade” significa, no mínimo, cumprir responsabilidades fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção” (Coutinho, 2021, p. 504)<sup>4</sup>.

Fruto desse entendimento da ONU, baseado em quatro pilares, que na verdade resgatam os conteúdos de atos pretéritos – Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948), da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (ILO, 1998), da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 2012) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2004) –, foi então arquitetada a Agenda 2030 (ONU, 2015), na qual consta que seu “objetivo primordial é transformar nosso mundo para melhor” (Coutinho, 2015, p. 505).

A transformação ora sugerida tem como escopo:

---

3 Autor escocês (1723-1790), considerado o “Pai da Economia Moderna” e importante teórico do liberalismo econômico (nota dos autores).

4 Acrescenta-se que em Machado e Matos (2020) constam diversas definições sobre “sustentabilidade”, por parte de diferente estudiosos. Os autores apontam que a “sustentabilidade é tratada, principalmente, de duas formas: o desenvolvimento sustentável é visto como o caminho para se alcançar a sustentabilidade; ou a sustentabilidade é processo para se atingir o desenvolvimento sustentável” (Sartori *et al.*, 2014, *apud* Machado e Matos, 2020, pp. 19-20).

[...] acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades internas e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais. Além do mais, busca-se criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente viável, em busca de prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais (Coutinho, 2015, p. 506).

Ressalta-se aqui, portanto, o notório alargamento que o adjetivo “sustentável” empresta ao substantivo “desenvolvimento”. Nota-se que muito além de o mero crescimento econômico priorizado nos meados da centúria passada e das propostas multidimensional e ampliada constantes em ESG (2024) e em Veiga (2005), os ODS que conformam a Agenda 2030 são ainda mais específicos, contundentes e alargados. Os ditos objetivos enfatizam aspectos como a paz, a inclusão social, a igualdade de gênero, a proteção do meio ambiente, o cuidado com as condições de trabalho, dentre outros temas, tudo isso por meio de um crescimento econômico duradouro e adequado.

Em Machado e Matos (2020, pp. 16-19) tem-se uma sequência de definições para o “desenvolvimento sustentável”. Todavia, dentre todas cabe destacar uma delas, pela sua simplicidade e objetividade – trata-se do “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Machado e Matos, *op. cit.*, p. 17).

São os seguintes os ODS definidos pela ONU, segundo se extrai de ONU (2015) e Coutinho (2021, pp. 507-508):

- (i) acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- (ii) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- (iii) garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- (iv) garantir educação de qualidade, inclusiva e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- (v) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- (vi) garantir a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todos;
- (vii) garantir o acesso à energia de forma confiável, sustentável, moderna e a preços viáveis para todos;
- (viii) promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- (ix) construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- (x) reduzir a desigualdade interna dos países e entre eles;
- (xi) tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

- (xii) garantir padrões de consumo e produção sustentáveis;
- (xiii) tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos;
- (xiv) conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- (xv) proteger, recuperar e promover o uso sustentável de ecossistemas terrestres, gerir florestas de forma sustentável, combater a desertificação, interromper e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- (xvi) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
- (xvii) fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A Figura 1 apresenta, de forma icônica e resumida, os 17 ODS acima descritos.

**Figura 1**  
**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Resumo**



Fonte: ONU.

Além do apelo institucional das Nações Unidas com relação ao tema em questão, considera-se que segue em curso, também, um forte movimento de apoio ao desenvolvimento sustentável advindo do Vaticano, com dimensões consideráveis no sistema internacional. Em que pesem as diferenças entre as Igrejas Católica Ortodoxa, Romana e as denominações Protestantes, há de ser considerado que as pressões de Roma são passíveis de aderência por parte de todos os cristãos, e porque não dizer de não cristãos, tendo em vista o carisma do Papa.

As assertivas da Igreja Católica com relação ao desenvolvimento sustentável foram significativas, por parte de diferentes Pontífices, desde o século passado. Rodrigues (2010, p. 201) afirma que:

Na sua carta encíclica *Caritas in Veritate* (a caridade na verdade) [2009], Bento VI expõe pormenorizadamente a perspectiva cristã do desenvolvimento, passando em revista e atualizando a encíclica do seu predecessor Paulo VI, a *Populorum Progressio*, datada de 1967. **Independendentemente das crenças de cada um**, julga-se haver neste documento conteúdos que **merecem a atenção de todos, e muito especialmente daqueles que estão hoje empenhados na promoção do chamado desenvolvimento sustentável** (grifos nossos).

Este autor, também, dedica parte do seu trabalho ao Papa João Paulo II, referindo-se a ele como protagonista do “Pontificado Ambientalista” e, ainda, assevera que “o pontificado de João Paulo II representou de certo modo um ponto de viragem no discurso oficial da Igreja Católica sobre as questões do ambiente e do desenvolvimento sustentável (Rodrigues, *op. cit.*, p. 212).

Indo mais adiante no curso da história, tem-se a Encíclica *Laudato Si’* (Santa Sé, 2015), do atual Pontífice argentino Jorge Mario Bergogli, o Papa Francisco. Na citada encíclica, o líder religioso dirige-se ao mundo em forma de “apelo”, dizendo que é

[...] urgente desafio de proteger a nossa casa comum inclui a preocupação de unir toda a família humana na busca de um **desenvolvimento sustentável e integral**, pois sabemos que as coisas podem mudar. [...] Os jovens exigem de nós uma mudança; interrogam-se como se pode pretender construir um futuro melhor, sem pensar na **crise do meio ambiente** e nos **sofrimentos dos excluídos** (Santa Sé, 2015, p. 5, grifos nossos).

No desenrolar desta comunicação, o Sumo Pontífice aborda um vasto rol de temas complexos afetos ao desenvolvimento sustentável, cabendo ressaltar, dentre eles: (i) a poluição, os resíduos e cultura do descarte; (ii) a questão climática; (iii) o problema hídrico; (iv) a deterioração da biodiversidade; (v) a degradação da qualidade de vida humana e do convívio social; (vi) a desigualdade; e (vii) a tibieza da reação política internacional. Ainda, confessa que “sobre muitas questões concretas, a Igreja não tem motivo para propor uma palavra definitiva” e, portanto, conclama a todos, indistintamente, à promoção “de um debate honesto entre os cientistas, respeitando a diversidade de opiniões” (Santa Sé, 2015, p. 19).

Assim, a causa do “desenvolvimento sustentável” foi levada a considerável parcela da população do planeta<sup>5</sup>, tudo isso numa ótica ainda mais expandida do “desen-

---

5 Segundo consta em CNBB (2017), “2,18 bilhões de pessoas que dizem professar a fé cristã. [...] as principais tradições cristãs são a católica, com 51,4% dos fiéis; os evangélicos, 36% (sendo que a maioria segue a linha pentecostal); e os ortodoxos, que somam 12,6%”.

volvimento sustentável”, a qual Rodrigues (2010, pp. 229-230) denomina “desenvolvimento humano integral”.

Contudo, há de se admitir que a tese do “desenvolvimento sustentável” seja objeto de consenso global. Obviamente, há críticas quanto a ela. Como não imaginar que inexistem percepções difusas de cada país sobre este assunto?

Não é crível a prioridade de geração de melhores condições econômicas e sociais para a sociedade, antes de pensar em proteger os recursos naturais disponíveis?

O desenvolvimento com sustentabilidade não pode servir de ferramenta para manutenção do *statu quo* dos países centrais, posto que pode inibir o desenvolvimento daqueles que buscam crescimento mediante exploração dos recursos que dispõem? Esse modelo não enseja elevados custos para ser implementado? Ele não requer tecnologias avançadas, as quais estão fora do alcance dos países que experimentam grau de desenvolvimento pouco expressivo?<sup>6</sup>

O poder público estatal teria capacidade de implantar, isoladamente, todas as medidas necessárias para obter o desenvolvimento sustentado?<sup>7</sup>

Não seria difícil o engajamento da iniciativa privada nas mudanças ora propostas, pois a busca pelo lucro estaria em primeiro lugar?<sup>8</sup>

Nos escritos de Machado e Matos (2020, pp. 21-22) consta um arrazoado de críticas e contestações sobre o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade. Dentre as críticas cabe relevo a citação por parte dos autores da obra de Rosemarin (1990, p. 1), como se segue:

As duas palavras, sustentável e desenvolvimento, são contraditórias em sentido estrito. Sustentável implica os elementos de renovação a longo prazo, manutenção, reciclagem, exploração mínima de matérias-primas e gestão das necessidades das pessoas em uma base coletiva. Desenvolvimento pode ser interpretado de muitas maneiras diferentes, mas de acordo com a nossa atual cultura de base industrial, implica planejamento de curto prazo, o mínimo de manutenção, resíduos, exploração máxima de matérias-primas e ênfase no indivíduo.

---

6 Lê-se em Economy (2022, p. 282) que a China, em 2017, estimou custos da ordem de US\$ 258 bilhões para alcançar melhores patamares da qualidade do ar nas principais cidades do país, principalmente por meio da alteração da sua matriz energética, reduzindo o uso do carvão.

7 Também em Economy (2022, pp. 301-302), lê-se que a necessidade de “investimentos verdes” na China, no momento, é da ordem dos US\$ 300 a 600 bilhões, sendo que o erário só teria condições de arcar com 15% desses investimentos. Os 85% restantes cairiam nos ombros da iniciativa privada.

8 Ainda tratando do caso chinês, tem-se que as medidas legais adotadas com relação à produção industrial para melhoria das condições de saúde da população inviabilizaram a manutenção das fábricas em funcionamento e, conseqüentemente, geraram altos índices de desemprego (Economy, 2022, pp. 283-284).

Diante dessa infinidade de conceitos ora descritos e de percepções nem sempre coincidentes, cumpre na sequência abordar as consequências para os instrumentos de proteção do Estado-Nação diante da contemporânea concepção do desenvolvimento sustentável descrita na Agenda 2030. É necessário buscar soluções viáveis para adaptar a defesa nacional aos ODS, sem que isso implique riscos à nação e, conseqüentemente, à sua sociedade.

### 3. Defesa Nacional *Vis a Vis* O Desenvolvimento Sustentável

Como preâmbulo desta seção, cabe destacar que as atividades de defesa de Estado, enquanto atividade fim, não focam, primordialmente, os ideais da sustentabilidade. Não obstante, o que à primeira vista pode parecer divergente, em verdade possui interseções importantes e complementares.

A defesa nacional, *stricto sensu*, envolve a proteção do território, da soberania e dos interesses de um país, enquanto o desenvolvimento sustentável almeja os objetivos abordados na seção anterior, conforme se lê em Revista (2007, p. 12).

Porém, em situações de normalidade, nos aquartelamentos, nas bases militares e nas atividades de preparo é viável pensar de maneira sustentável. Assim, a seguir, serão tratados aspectos de caráter geral e conceitual das atividades da defesa nacional. Ato contínuo, serão abordadas as possibilidades de adequação de tais atividades aos ODS. Finalmente, será apresentado, em termos práticos, o caso brasileiro, à guisa de conjugação da epistemologia ao pragmatismo.

#### 3.1. Aspectos de Caráter Geral e Conceitual

Antes de tudo, cabe aqui considerar para este trabalho alguns pressupostos. Primeiramente, que o fenômeno da guerra sempre foi uma realidade no cotidiano da humanidade desde os seus primórdios, como consta, por exemplo, em Keegan (2006). Em segundo lugar, que cumpre ao Estado, de acordo com o referencial *weberiano*, empregar seus meios coercitivos para proteção da sociedade e de seu patrimônio, em sua área jurisdicional (Weber, 2003, p. 98).

Como terceiro ponto, torna-se necessário considerar que tais meios coercitivos, de acordo com as prescrições *clausewitianas*, devem permanecer subordinados às decisões políticas, posto que “a guerra é a continuação da política por outros meios” e “os meios” devem permanecer conectados ao seu propósito (Clausewitz, 1984, p. 91).

Uma quarta questão é que a defesa possui caráter cinético, circunscrita à abrangência da segurança do Estado, sendo que este conceito, a segurança, possui caráter sensitivo e polissêmico. Portanto, por mais que seja indesejável alargar o conceito “defesa”, por

força da polissemia do conceito enquadrante (segurança) e das oscilações próprias do ambiente político a que se subordina, a defesa pode ser tratada num viés amplo ou restrito, tal qual definido por Figueiredo (2015) e Freire (2022).

Numa visão bem sintética, o primeiro viés considera o emprego dos meios bélicos do Estado em tarefas outras, inclusas as de caráter doméstico; porquanto o segundo enfoca, com rigor e prioridade, a proteção do Estado contra atores externos.

Conectando a defesa ao pensamento de conservação da natureza, vê-se que este surge num estágio posterior, devido ao aumento da população, da percepção da escassez dos recursos naturais e da redução da qualidade de vida das pessoas, em especial nos grandes centros urbanos.

Assim, tal como já apresentado no constructo de Rosemarin (1990) sobre a dicotomia “desenvolvimento *vis-à-vis* sustentabilidade”, tem-se entre a guerra e a sustentabilidade o paradoxo “destruir *versus* preservar”. Não há de se esperar que na irracionalidade do confronto bélico as preocupações com a sustentabilidade sejam prioritárias. Afinal, está em jogo a própria sobrevivência do Estado e de sua sociedade.

Além disso, como assevera Correia (2018, p. 85), a defesa nacional configura a instrumentalidade do poder do Estado. Trata-se do exercício do poder a serviço dos interesses e objetivos nacionais. Assim sendo, em situações de normalidade, quando a sobrevivência do Estado não esteja sob risco acentuado, é admissível que o segmento da defesa seja direcionado ao desenvolvimento sustentável, desde que, obviamente, este ideário esteja contido no rol dos interesses nacionais.

Também, entende-se que o direcionamento dos meios coercitivos do Estado para atividades sustentáveis se dará de forma mais simples naqueles países que consideram a defesa na visão *lato sensu*. As sociedades que tomam os seus instrumentos de defesa nacional numa ótica restrita, de certo terão maior dificuldade em considerar tal emprego<sup>9</sup>.

Não obstante, as Forças Armadas muitas vezes são convocadas para ajudar em situações de desastres naturais e em missões de paz em áreas afetadas por conflitos ligados ao clima. Com o aumento desses eventos, há o risco de que os recursos de toda ordem e as atividades de preparo dos militares sejam exauridas nesse tipo de emprego. Tal fato pode afetar tanto a capacidade de resposta a outras missões voltadas à proteção do país – exemplo disso está no caso recente ocorrido no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, em maio de 2024<sup>10</sup>.

Tudo isso posto, julga-se que seja possível pensar, a partir de agora, na defesa nacional conjugada ao desenvolvimento sustentável.

---

9 Definições de emprego amplo e restrito das forças armadas conforme definido em Figueiredo (2015) e Freire (2022).

10 Detalhes sobre o exemplo citado constam em Vilela (2024).

### 3.2. Pensando a Defesa Nacional com Sustentabilidade

Como a defesa é essencialmente cinética, diretamente subordinada às decisões políticas e enquadrada no grande espectro da segurança, torna-se lícito afirmar que, uma vez que os decisores políticos deliberem pela segurança das gerações futuras por meio do desenvolvimento sustentável e priorizem a utilização do aparato militar em tal tarefa, essa agenda se tornará plenamente factível.

Tal exequibilidade é devida à prontidão<sup>11</sup>, à capacidade logística<sup>12</sup> e à estrutura organizacional dos instrumentos da defesa nacional. Assim, desde que a legislação vigente permita, as forças armadas de uma nação são capazes de cooperar com os agentes de proteção do meio ambiente e de promoção do desenvolvimento social e infraestrutural – até mesmo em caráter emergencial –, caracterizando com isso o dito “emprego doméstico das forças armadas”, como definido por Freire (2022). Portanto, sobre o preparo do estamento militar estatal para ações domésticas, como dito por Guimarães (2023, p. 36):

[...] é essencial considerar a incorporação de requisitos ambientais nos documentos operacionais, o desenvolvimento de capacidades para operações em condições climáticas extremas, o fortalecimento da capacidade operacional em missões subsidiárias de apoio à defesa civil e à promoção de infraestruturas mais resilientes, no contexto dos processos de adaptação.

Todavia, cooperar com as ações dos órgãos governamentais dedicados à sustentabilidade não parece ser suficiente para enquadrar o segmento da defesa aos ODS. Acredita-se que as metas de sustentabilidade podem ser adotadas nas bases militares e em seus equipamentos – considerando que as matrizes energéticas dos materiais de emprego militar são tradicionalmente baseadas na queima de combustíveis fósseis. Compreende-se que cuidar do meio ambiente em bases e instalações militares é essencial para reduzir o impacto que as atividades castrenses causam à natureza e para assegurar que as operações levadas a termo possam ser conduzidas de forma sustentável por longo prazo. Sobre isso, ao analisar o setor de defesa dos EUA sob a ótica da sustentabilidade e das mudanças climáticas, Guimarães (2024a, p. 35) afirma que devem ser envidados esforços rumo à:

---

11 Definido em Brasil (2015, p. 221) como “a capacidade de pronto atendimento das Forças Armadas para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate. A prontidão fundamenta-se na organização, no adestramento, na doutrina, nos meios e no profissionalismo das forças, consubstanciando-se nas seguintes funções militares: comando, inteligência, planejamento, operações, logística e mobilização”.

12 Segundo Freire (2022, p. 106), esta característica confere às instituições militares a competência de prever e prover os recursos humanos, os suprimentos e os serviços adequados para sua preparação e seu emprego com tempestividade.

[...] transição para fontes de energia renovável, pesquisa em combustíveis alternativos e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Ademais, o DoD [Departamento de Defesa dos EUA] está incorporando considerações climáticas em sua logística e processos de aquisição.

Também, o sistema de ensino militar pode ser utilizado como um polo irradiador das ideias do desenvolvimento sustentável no seio da sociedade. Os efetivos incorporados ao serviço militar, os profissionais de carreira (civis e militares), bem como os próprios familiares dos integrantes do segmento da defesa podem ser influenciados pelas ideias transmitidas nos estabelecimentos de ensino castrenses e no cotidiano da estrutura administrativa dos órgãos governamentais da Pasta da Defesa e das bases militares.

Aqui é importante observar que durante o serviço militar, os jovens não aprendem apenas sobre táticas e disciplina castrenses. Também são introduzidos à importância de cuidar do meio ambiente. Eles entendem, por exemplo, como é crucial usar água e energia de maneira consciente, descartar o lixo corretamente e recuperar áreas que foram degradadas. Isso torna esse aprendizado ainda mais significativo, pois não se trata apenas de teoria; colocam essas práticas em ação no dia a dia das bases militares, percebendo, *in loco*, como pequenas atitudes podem ter um grande impacto na preservação do bem comum.

Ainda, há de se participar dos processos sociais inclusivos, adotando medidas que facilitem o acesso de todos os segmentos da sociedade na estrutura da defesa nacional de forma isenta de qualquer norma discriminatória ou preconceituosa de qualquer ordem. Ademais, considera-se fundamental a adoção de medidas de respeito à dignidade humana no ambiente de trabalho, seja no amplo contexto da estrutura organizacional da defesa, seja no ambiente específico das bases militares.

Outro ponto importante a considerar é o convencimento de todos os indivíduos dedicados, direta ou indiretamente, ao segmento da defesa, em qualquer nível hierárquico da estrutura organizacional, de que a degradação do meio ambiente pode levar a conflitos por recursos naturais, como a luta pela água e por alimentos, exacerbando tensões regionais e internacionais. Portanto, proteger o meio ambiente é uma questão de segurança nacional.

Assim, a gestão sustentável desses recursos é crucial para evitar tais disputas. Ademais, desastres naturais e mudanças climáticas são desafios que podem desestabilizar regiões inteiras. A preparação e pronta resposta a esses eventos são partes essenciais tanto da defesa nacional quanto da gestão sustentável. Amparam as assertivas precitadas os escritos de Guimarães (2024a, p. 35), conforme se transcreve:

[...] fica claro que as mudanças climáticas são consideradas uma ameaça grave à segurança nacional. Os impactos das mudanças climáticas, como aumento do nível do mar, eventos

climáticos extremos e escassez de recursos, podem afetar diretamente as operações militares, as infraestruturas e a capacidade de resposta do país a desastres naturais. Além disso, as mudanças climáticas podem aumentar a instabilidade global, emergindo a conflitos e migrações em massa.

Contudo, considera-se imprudente descartar a ideia de que transições e adaptações a um novo sistema ensejem orçamento específico para tal. Sabe-se que, na maioria dos Estados, os custos com defesa são elevados e normalmente escassos. Logo, implantar medidas de sustentabilidade poderia onerar o planejamento financeiro do segmento da defesa de qualquer nação, por mais abastada que seja.

Com isso, diante da exposição de um pensar conjugado do desenvolvimento sustentável e da defesa do Estado, cabe na sequência apresentar um estudo de caso específico sobre a realidade brasileira, de forma a ilustrar, em termos práticos, a teoria até então apresentada.

### 3.3. O Caso Específico do Brasil

O conceito de Defesa Nacional no Brasil consta na retórica oficial como “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado para a defesa do território nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Brasil, 2020, p. 34).

Como instrumentos para levar a termo as suas ações, dentre outros meios, o Estado brasileiro conta com suas Forças Armadas. Tais instituições são referidas na Carta Magna do país da seguinte forma:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988, art. 142).

Nota-se que nas duas citações acima não há uma clara definição do viés amplo ou restrito do Estado brasileiro quanto ao estamento militar da união<sup>13</sup>, posto que o designa para “ameaças preponderantemente externas”, porquanto o incumbe de manter a lei e a ordem internamente.

Porém, conforme preconizado no parágrafo primeiro do artigo 142 da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988), o papel das Forças Armadas foi regulado, em termos

---

13 Entende-se o segmento militar da união as Forças Armadas brasileiras, uma vez que há segmentos militares nas Unidades da Federação (os estados, estruturas provinciais), que são as respectivas polícias e corpos de bombeiros militares de cada estado brasileiro e do Distrito Federal.

de organização, preparo e emprego, por meio das Leis Complementares de nº 97/1999, 117/2004 e 136/2010 (Brasil, 1999; 2004; 2010). Estas normas legais definem um viés bastante amplo para o segmento castrense da união, deixando explícitas nas diversas atribuições subsidiárias gerais das Forças Armadas a cooperação com o desenvolvimento nacional e as ações da defesa civil, bem como a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social<sup>14</sup>. Além disso, as Forças Armadas atuam de

[...] forma complementar, preservadas as competências exclusivas da polícia judiciária, por meio de medidas preventivas e repressivas na “faixa de fronteira”<sup>15</sup>, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, propriedade ou destino, contra os delitos fronteiriços e ambientais, executando, dentre outras ações: patrulhas; revistas de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves; e prisões em flagrante delito (Freire, 2022, p. 99).

Assim sendo, desde há muito tempo o segmento militar da união contribui com os órgãos estatais de polícia e de proteção do patrimônio nacional, bem como no enfrentamento aos delitos que comprometem o atingimento do ODS, quais sejam, a devastação do meio ambiente, o tráfico de pessoas (vetor de injustiça social e de discriminação das mulheres, particularmente quando se trata do tráfico voltado à prostituição), como também o narcotráfico (que deteriora a saúde e o bem-estar das sociedades) e a mercancia ilegal de armas e munições (com suas consequências deletérias para a paz social).

Mas, constata-se que o Ministério da Defesa do Brasil e as Forças Armadas atuam também noutras vertentes que contribuem para o caminhar do país rumo à Agenda 2030 e a consecução dos ODS. Alguns deles serão listados a seguir.

Em termos de erradicação da pobreza, o serviço militar, com sua abrangência nacional e capilaridade, acaba se constituindo numa maneira de oferecer trabalho remunerado e formação profissional a uma infinidade de jovens anualmente<sup>16</sup>. Ademais, a Base Industrial de Defesa, fomentada e incentivada pelo Ministério da Defesa, configura significativo polo de emprego voltado a profissionais qualificados da sociedade nacional, contribuindo assim para a existência de condições laborais dignas e para o crescimento econômico, como se lê em Brasil (2020, pp. 133-135).

Para erradicar a fome, seria possível exemplificar ações pretéritas. Todavia, a recente distribuição de alimentos à população Yanomami, na região amazônica, como se lê

---

14 A lista completa de todas as atribuições das Forças Armadas brasileiras encontra-se sintetizada em Freire (2022, pp. 99-100).

15 Segundo Brasil (1988, art. 20, §2º), “a faixa de fronteira se estende por cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, sendo considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização são reguladas por lei”.

16 Como se lê em Freire (2020, p. 107), cerca de 90 mil jovens, ao completarem 18 anos de idade, ingressam nas Forças Armadas brasileiras para prestação do serviço militar obrigatório.

em Cassiano (2024), merece destaque por sua envergadura e pelas condições inóspitas do ambiente em que se desenvolve, bem como pelo seu público-alvo.

No que tange à saúde e bem-estar, de forma direta, as Forças Armadas brasileiras realizam Ações Cívico Sociais (ACISO) que levam atendimento médico-odontológico a comunidades remotas do território nacional (inclusos os povos originários). Destacam-se as ações dos “Navios da Esperança”, os Navios de Assistência Hospitalar da Marinha do Brasil (NAsH), como descrito em Freire (2022, pp. 195-196).

Ainda na área da saúde, registra-se a iniciativa do Exército ao estabelecer diretrizes do programa de conformidade de seu sistema próprio de gestão ambiental (EB, 2018), dedicando uma lista de verificação específica para as organizações militares de saúde (hospitais, policlínicas, postos médicos) quanto às questões ambientais. Essa norma preconiza tratamento próprio para os resíduos de saúde, sabidamente muito prejudiciais ao meio ambiente. Entende-se que tal ato normativo possa servir de referência para todo o segmento da defesa e a sociedade em geral.

Na área educacional, o sistema de ensino militar vem recebendo atenção quanto à educação ambiental, esta vista como tema transversal, “desde a formação do profissional militar até os de altos estudos militares, passando pela especialização e o aperfeiçoamento de graduados e oficiais”, como se lê em Revista (2010, p. 35). Lê-se nesta mesma fonte de referência que O Sistema Colégio Militar do Brasil<sup>17</sup> implementa “atividades ambientais em seus cursos, nos níveis Fundamental e Médio, visando a desenvolver na juventude a internalização da mentalidade e do comportamento relacionado com o desenvolvimento sustentável”. É plausível dizer que tais ideias acabam sendo irradiadas à sociedade em geral, devido à capilaridade do sistema e às características do alunado.

No que tange à igualdade de gênero e redução das desigualdades, as Forças Armadas brasileiras já contam com presença feminina em todos os graus da hierarquia e, a cada ano, isso se dá de forma mais expressiva. Tramita no legislativo nacional uma proposição de ajuste da Lei do Serviço Militar (Brasil, 1964), de sorte a garantir que 30% das vagas disponíveis anualmente na conscrição se destinem ao segmento feminino, para fins de prestação voluntária do serviço militar, “desde que manifestem a opção no mesmo prazo legal previsto para os homens” (Câmara dos Deputados, 2023).

Em termos de acesso indiscriminado de brasileiros nas fileiras das Forças Armadas, de conformidade com o que prescreve a Constituição Federal (Brasil, 1988)<sup>18</sup>, observa-se a total liberdade de credo nas instituições. Também, nos editais para concursos de

---

17 Embora gerenciado pelo Exército, atende a público-alvo na educação básica bastante heterogêneo (dependentes de civis, de militares da união e das unidades federativas) e conta com a presença de militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em seus quadros (nota dos autores).

18 Lê-se no inciso IV do art. 3º da Constituição Federal de 1988 que o país deve “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Já no art. 5º consta que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer

ingresso nas escolas militares, tal como em qualquer concurso público nacional, já se pratica a reserva de cotas para candidatos autodeclarados negros, como prescrito em lei (Brasil, 2014).

Além disso, cabe ressaltar que o respeito à dignidade humana tem sido motivo de acurada atenção no âmbito do Ministério da Defesa do Brasil. Ações têm sido desencadeadas para a disseminação do Guia Lilás (CGU, 2023) em toda a Pasta, com o objetivo de apresentar aos servidores civis e militares do segmento da defesa “[...] conceitos e exemplos de atos, gestos, atitudes e falas que podem ser entendidos como atos de assédio moral ou sexual ou, ainda, de discriminação no contexto das relações de trabalho [...]” (CGU, 2023, p. 5). E, não é demais relembrar que, na esfera da administração militar, há muito tempo, os atos de assédio são passíveis de enquadramento no Código Penal Militar (Brasil, 1969).

No que tange à indústria inovadora e infraestrutura, além da já aludida Base Industrial de Defesa, os estabelecimentos de ensino e as organizações militares voltados à ciência, tecnologia e inovação possuem capacidade de desenvolver projetos exclusivos e/ou de uso dual voltados para o desenvolvimento sustentável. Isso já se traduz nas iniciativas que vem sendo conduzidas pelas três Forças Singulares, conforme se lê em FAB (2018a), BIDS (2023) e Guimarães (2024b).

Quanto aos objetivos direcionados ao consumo e produção responsável, ao enfrentamento aos câmbios climáticos e à preservação da vida na água e na terra, aí residem as iniciativas mais relevantes do segmento da defesa brasileira rumo à sustentabilidade. Dentre tais ações, cumpre destacar a publicação do “Livro Verde” da Defesa (MD, 2017), documento que ressalta as boas práticas de gestão ambiental levadas a cabo no âmbito do Ministério e das Forças Armadas. A dita publicação enfatiza as medidas de conscientização e criação de uma onda multiplicadora no seio da sociedade pela preservação ambiental: apoiando instituições, educando, fiscalizando, preservando e recuperando áreas degradadas.

Nessa toada, ressaltam-se aqui, ainda, a empreitada da Marinha – consoante aos preceitos contidos na “Cartilha Ambiental” (MB, 2012), lançada três anos antes da definição dos ODS pela ONU – no estaleiro de destinado à construção de submergíveis do Programa de Desenvolvimento de Submarinos<sup>19</sup>. O dito empreendimento contempla um

[...] Plano Básico Ambiental (PBA) decorrente do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que estabelece 46 projetos, subprojetos e ações, correspondentes a programas de monitoramentos ambientais, medidas de controle, ações mitigadoras, bem como contrapartidas

---

natureza, garantindo-se aos brasileiros e residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

19 Uma visão pormenorizada da magnitude do projeto e da gestão ambiental do empreendimento constam em Indústria (2014-2015).

socioeconômicas relativas aos impactos gerados pela implantação deste complexo industrial [...] (Gestão, s. d.).

No Exército, além da já citada normativa de conformidade ambiental do sistema de gestão ambiental da Força (EB, 2018), observa-se em Revista (2007) a participação ativa da instituição na questão ambiental, por meio de ações realizadas em todo o território nacional, como por exemplo: (i) a preservação do sítio ecológico da Marambaia (RJ); (ii) recuperação das matas da reserva ecológica metropolitana do Curado, no Recife (PE); (iii) conservação da bacia hidrográfica do Rio São Francisco; e (iv) na implantação de parques zoobotânicos nas cidades de Petrolina (PE) e Boa Vista (RR). Além disso, a parceria entre Centro de Instrução de Guerra na Selva (Manaus-AM) e o Centro de Pesquisa da Fauna e da Flora da Amazônia, o Instituto Nacional de Pesquisa Amazônica, a Universidade Federal do Amazonas e a Fundação de Medicina Tropical do Amazonas para o desenvolvimento de pesquisas ambientais, zoobotânicas e referentes às doenças tropicais.

Em complemento, em Revista (2018) estão listadas várias ações voltadas à sustentabilidade, com destaque à construção de uma “Estrada Ecologicamente Correta” na região amazônica, à conservação de áreas de treinamento (campos de instrução) em todo o país, à coleta seletiva de resíduos, ao tratamento de água e, em especial, o reconhecimento de que a conformidade ambiental é uma “batalha a ser vencida” no contexto de uma “guerra infinita” e que “este combate” deve ser adequado às normativas internacionais vigentes<sup>20</sup>.

No contexto da Força Aérea, cumpre ressaltar a implantação de normativas de gestão ambiental (FAB, 2019), as quais abarcam medidas voltadas para: (i) uma gestão logística sustentável; (ii) a educação ambiental; (iii) o tratamento de resíduos sólidos e hídricos, (iv) as características das licenças ambientais; (v) o desmatamento (supressão vegetal em aeródromos, em especial); (vi) o manejo de animais silvestres; e (vii) a aquisição e contratação de bens e serviços adequadas ao desenvolvimento sustentável.

Além das medidas de cunho normativo, constata-se que muitas ações são realizadas pela Força Aérea em apoio à proteção ambiental. Cumpre registro os Termos de Execução Descentralizada (TED), instrumento utilizado entre órgãos governamentais e que vem permitindo o emprego de aeronaves da Força Aérea em apoio ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Água (ANA). Também, os Ministérios da Integração Nacional e da Justiça e Segurança Pública já firmaram o referido instrumento jurídico e, assim,

---

20 A gestão ambiental no Exército segue as instruções preconizadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (NBR ABNT) ISO 14001. Tal norma técnica foi desenvolvida com base no que prescreve a International Organization for Standardization – ISO – (nota dos autores).

---

podem desfrutar das capacidades da Força Aérea em prol do atingimento dos ODS, como se pode ler em FAB (2018b).

Importante realçar que com os desastres ambientais se tornando mais frequentes e intensos por conta das mudanças climáticas, as Forças Armadas veem sobrecarregados os seus meios operacionais. Isso acaba por dificultar a capacidade de pronta resposta a outras ameaças ou crises que venham a surgir, afetando a eficácia das tropas em cumprir sua missão principal. No entanto, compreende-se que essa equação é deveras complexa, posto que em grandes desastres ambientais as Forças Armadas são mobilizáveis de maneira imediata – e, por essa razão, sempre são convocadas. Por fim, encerra-se esta seção com a observância de que, embora muito já tenha sido realizado, há ainda mais a fazer. Em especial, como ressalta Guimarães (2024b), é preciso tornar resiliente as bases militares com relação aos fenômenos climáticos extremos, de sorte que a prontidão seja mantida em qualquer situação, posto que “[...] é evidente que o setor de defesa brasileiro está enfrentando consequências decorrentes dos danos causados pelas mudanças climáticas às infraestruturas militares”, danos esses que “podem resultar na diminuição da capacidade de combate das unidades operacionais” (Guimarães, *op. cit.*, p. 44).

#### 4. Considerações Finais

Por intermédio do que foi analisado, entende-se que “desenvolvimento sustentável” não é o foco principal das atividades dos instrumentos da defesa nacional em sua atividade finalística – proteção do território, das instituições e da sociedade, mormente contra agentes de natureza exógena. Trata-se de uma agenda que, até o momento, mostra-se dispendiosa. Sua aplicação nas instituições militares poderá onerar, ainda mais, os gastos com as forças armadas. E, como se diz no cotidiano popular, “quando o cobertor é curto, se cobrimos a cabeça, descobrimos os pés”.

Entretanto, considera-se que o caráter da sustentabilidade, adjetivando o objetivo de promoção do desenvolvimento permeia, em maior ou menor grau as funções de defesa, dependendo, é claro, dos interesses de cada nação.

De modo geral, compreende-se que, na ocorrência de conflitos bélicos, o sistema internacional agirá como elemento de pressão frente à ação dos atores políticos (e estes sobre os comandantes militares), no sentido de que sejam evitados desastres ambientais e desrespeito aos direitos humanos ao longo das batalhas.

Quanto ao aspecto cotidiano, na preparação dos contingentes militares para o cumprimento de suas tarefas de defesa nacional muitas medidas voltadas à sustentabilidade podem ser implementadas.

A revisão da matriz energética dos materiais de emprego militar, profundamente ligada ao emprego de combustíveis fósseis, poderia acarretar, em certo ponto, o

desenvolvimento de formas de energias limpas para o funcionamento dos meios bélicos. Nesse sentido, são necessárias pesquisas dedicadas às características desses equipamentos, bem como o desempenho que deles se espera obter.

Nessa mesma toada, percebe-se “uma janela de oportunidade” para a expansão de novas tecnologias sustentáveis com vistas às atividades de defesa. Por intermédio do “transbordamento” das pesquisas no campo militar, a sociedade civil poderá se beneficiar de uma possível evolução das fontes de energia alternativas e de outras práticas de sustentabilidade.

Entende-se, ainda, que a inovação tecnológica nas forças armadas pode ser um dos motores do desenvolvimento sustentável, promovendo avanços que beneficiem tanto a segurança nacional quanto o meio ambiente.

Para a implantação de uma mentalidade de desenvolvimento sustentável na área da defesa existe a premência de estruturar-se uma massa crítica que envolva os recursos humanos da esfera militar. Os sistemas de ensino das forças armadas, normalmente muito bem estruturados, podem auxiliar na constituição desse contingente especialmente direcionado à sustentabilidade.

No caso brasileiro, além do que já foi mencionado, existe a necessidade de trazer a pauta da defesa para a área da política governamental, muito ligada aos assuntos do cotidiano da sociedade e afastada das demandas da segurança nacional *stricto sensu*. Trata-se de uma área que atrai “poucos olhares” para si e, portanto, não carrega em seu bojo os votos do eleitorado, objetos tão almejados pela classe política.

Para a cooptação de atores políticos em prol da defesa seria oportuno sua vinculação a uma área também muito importante e com forte “poder de apelo” junto à mídia e à sociedade. Nesse mister, a pauta do “desenvolvimento sustentável” reveste-se dos atributos necessários para, em integração com os assuntos de defesa, promover uma relação sinérgica ao conjunto que atraia a esfera política para seus objetivos.

No escopo desse inter-relacionamento, as Forças Armadas do Brasil já se posicionam na vanguarda do desenvolvimento sustentável. Ações inclusivas como a presença crescente do segmento feminino em suas fileiras, já são realidade incontestável. O mesmo ocorre com a inserção de uma política de cotas para o ingresso de candidatos autodeclarados negros nas escolas militares. A esse contexto deve-se somar à participação de mão de obra civil qualificada no desenvolvimento da Base Industrial de Defesa.

Partindo do pressuposto da excelência do ensino de formação e capacitação das Forças Armadas, aliada à sua abrangência nacional, pode-se inferir que a evolução de uma pauta ligada à sustentabilidade poderá acarretar o aumento da capilarização do assunto no território brasileiro.

No entanto, alerta-se que é imperioso ter em mente que a superlativação de medidas voltadas à sustentabilidade pelas forças armadas – *ultima ratio regis* do Estado para assegurar a integridade do seu patrimônio e a vida liberta de sua sociedade – em

detrimento de sua atividade primordial e precípua, em verdade, configura perigosa armadilha. A nação corre o risco de padecer, pois, como afirma o cancionista popular brasileiro, há casos em que “a proteção desprotege” (Filho, 1976).

## Referências

- Câmara dos Deputados 2023. *Projeto permite que mulheres prestem serviço militar e institui cota de 30% das vagas para elas*, Agência Câmara de Notícias, Brasília.
- Clausewitz, C. V., 1984. *On War*, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro.
- CNN Brasil, Cassiano, L., 2024. *Ministério da Defesa deve distribuir 15.000 cestas de alimentos a comunidades indígenas no território Yanomami*, CNN Brasil, consult. 15 ago. 2024, <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ministerio-da-defesa-deve-distribuir-15-000-cestas-de-alimentos-a-comunidades-indigenas-no-territorio-yanomami/>
- Controladoria-Geral da União (Brasil) 2023. *Guia Lilás: orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal*, Brasília.
- Correia, P. P., 2018. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*, Edição 70, Lisboa.
- Coutinho, L. de M., 2021. ‘O Pacto Global da ONU e o desenvolvimento sustentável’. *Revista BNDES*, vol. 28, n. 56, pp. 501-518.
- Economy, E. C., 2022. *A terceira revolução: XI Jinping e o novo Estado chinês*, tradução Adeliz Siqueira Ferreira, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- Escola Superior de Guerra 2024. *Fundamentos do Poder Nacional*, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.
- Esteves, E. e Braga, C., 1976. *Filho único*, Polydor, Rio de Janeiro, consult. 7 agosto 2024, <<https://www.letras.mus.br/erasmo-carlos/401386/>>
- Exército Brasileiro 2018. *Diretriz do Programa de Conformidade Ambiental do Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro*, Exército Brasileiro, Brasília, DF, SGeX, 21 setembro.
- Figueiredo, E. de L., 2015. ‘Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico’, *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Porto Alegre, vol. 2, n. 2, pp. 103-124.
- Força Aérea Brasileira 2018a. *FAB apresenta projetos de eficiência energética à ANEEL*, Portal da Força Aérea Brasileira, consult. 19 ago. 2024, <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32979/INSTITUCIONAL%20-%20FAB%20apresenta%20projetos%20de%20efici%C3%Aancia%20energ%C3%A9tica%20-%20ANEEL>
- Força Aérea Brasileira 2018b. *FAB realiza missões em prol do meio ambiente: acordos asseguram uso de aeronaves da FAB em missões voltadas à fiscalização ambiental*, Portal da Força Aérea Brasileira, consult. 19 agosto 2024, <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32225/DIA%20MUNDIAL%20DO%20MEIO%20AMBIENTE%20-%20FAB%20realiza%20miss%C3%B5es%20em%20prol%20do%20meio%20ambiente>
- Força Aérea Brasileira 2019. *Controle e Gestão Ambiental no âmbito do Comando da Aeronáutica*, DIRINFRA, Brasília, DF.

- Freire, R. R., 2022. *Os meandros conceituais da Defesa Nacional e o papel das Forças Armadas brasileiras no século XXI*, Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Guimarães, H. B., 2023. 'Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de defesa na União Europeia, Reino Unido e OTAN', *Análise Estratégica*, CEEEx, Brasília, DF, vol. 31, n. 4, pp. 25-37, consult. 15 ago. 2024, <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/12370/9862>
- Guimarães, H. B., 2024a. 'Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de defesa na União Europeia, Reino Unido e OTAN', *Análise Estratégica*, CEEEx, Brasília, DF, vol. 32, n. 1, pp. 25-36, consult. 17 ago. 2024, <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/12566/10046>
- Guimarães, H. B., 2024b. 'Impacto das mudanças climáticas sobre o emprego futuro do Exército Brasileiro', *Análise Estratégica*, CEEEx, Brasília, DF, vol. 33, n. 2, pp. 31-51, mar.-maio, consult. 19 agosto 2024, <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/12566/10046>
- ILO 1998. *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, International Labour Organization, Geneva, consult. 7 agosto 2024, <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>.
- Inglis, J., 2008. *Using Human-Environment Theory to investigate human valuing in protected area conservation management*, Tese (Doutorado em Filosofia), Victoria University, Queensland, Australia, consult. 20 agosto 2024, <https://vuir.vu.edu.au/1513/1/Inglis.pdf>
- Keegan, J., 2006. *Uma história de da guerra*, tradução de Pedro Maia Soares, Letras, São Paulo.
- Laudato Si' 2015. *Carta Encíclica do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da Casa Comum*, Santa Sé, Libreria Editrice Vaticana, Vaticano, 24 maio.
- Machado, D. de Q., e Matos, F. R. N., 2020. 'Reflexões sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: categorias polissêmicas', *REUNIR*, vol. 2, n. 10, pp. 14-26, consult. 5 agosto 2024, <DOI 10.18696/reunir.v10i3.771>.
- Marinha do Brasil [s.d.]. *Gestão ambiental*, Portal Eletrônico da Marinha do Brasil, consult. 15 ago. 2024, <https://www.marinha.mil.br/prosub/gestao-ambiental>
- MB 2012. *Cartilha de educação ambiental para militares da Marinha do Brasil*, Diretoria de Portos e Costa, Agência 2a Comunicação, Rio de Janeiro, consult. 19 agosto 2024, [https://www.marinha.mil.br/cppb/sites/www.marinha.mil.br/cppb/files/cartilha\\_gestao\\_ambiental.pdf](https://www.marinha.mil.br/cppb/sites/www.marinha.mil.br/cppb/files/cartilha_gestao_ambiental.pdf)
- MD 2017. *Defesa e Meio Ambiente: preparo com sustentabilidade*, Ministério da Defesa, Brasília, DF, consult. 19 agosto 2024, [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/defesa-e-meio-ambiente-preparo-com-sustentabilidade-2](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/defesa-e-meio-ambiente-preparo-com-sustentabilidade-2)
- ONU [s.d.]. *Portal Eletrônico da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável*, consult. 15 agosto 2024, <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences>
- ONU 1948. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, ONU, Paris, consult. 7 agosto 2024, <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>
- ONU 1991. *Nosso Futuro Comum*, Comissão Mundial sobre o meio-ambiente, FGV, Rio de Janeiro, 2. ed.
- ONU 2004. *United Nations Convention against corruption*, UN, New York, consult. 7 agosto 2024, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

- ONU 2012. *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012. The future we want*, UN, Geneva, consult. 7 agosto 2021, <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>
- ONU 2015. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, UNIC Rio, Rio de Janeiro, consult. 7 agosto 2024, <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>
- Portal BIDS 2023. *Exército Brasileiro testa módulo de energia de campanha em operação militar*, Portal Base Industrial de Defesa, consult. 19 ago. 2023, <https://portalbids.com.br/2023/10/09/exercito-brasileiro-testa-modulo-de-energia-de-campanha-em-operacao-militar/>
- Portal Eletrônico da CNBB 2017. *Cristãos no mundo: 2,18 bilhões de pessoas dizem professar a fé cristã segundo instituto*, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, consult. 7 agosto 2024, <https://www.cnbb.org.br/cristaos-no-mundo-7-bilhoes-de-pessoa-dizem-professar-a-fe-crista-segundo-instituto-de-pesquisa-pew-research/>
- Portal Techno News 2014-2015. *Indústria Naval & Defesa*, Techno News, Santiago Publicações, Uberlândia, ano IV, n. 22, consult. 19 agosto 2024, [https://www.marinha.mil.br/prosub/sites/www.marinha.mil.br.prosub/files/revista\\_techno\\_news22.pdf](https://www.marinha.mil.br/prosub/sites/www.marinha.mil.br.prosub/files/revista_techno_news22.pdf)
- República Federativa do Brasil 1949. *Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949: Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro.
- República Federativa do Brasil 1964. *Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964: Lei do Serviço Militar*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção I, Brasília.
- República Federativa do Brasil 1969. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969: Código Penal Militar*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.
- República Federativa do Brasil 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Senado Federal, Brasília.
- República Federativa do Brasil 1999. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999: Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, ed. Extra, Brasília.
- República Federativa do Brasil 2004. *Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004: Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, para estabelecer novas atribuições subsidiárias*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção I, Brasília.
- República Federativa do Brasil 2010. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010: Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção I, Brasília.
- República Federativa do Brasil 2014. *Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014: Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos*, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção I, Brasília.
- República Federativa do Brasil 2015. *Glossário das Forças Armadas*, Ministério da Defesa, Brasília.
- República Federativa do Brasil 2020. *Livro Branco de Defesa Nacional*, Ministério da Defesa, Brasília.
- Revista Verde Oliva 2007. *O Exército e o meio ambiente*, CComSEx, DF, vol. 34, n. 194, Brasília, out.-nov.-dez.
- Revista Verde Oliva 2010. *O Exército e o meio ambiente II*, CComSEx, DF, vol. 37, n. 207, Brasília, dez.
- Revista Verde Oliva 2018. *O Exército e o meio ambiente III*, CComSEx, DF, vol. 45, n. 243, Brasília, out.

Rodrigues, V. J., 2010. A igreja católica e o desenvolvimento sustentável, *Revista Ciências da Religião – História e Sociedade*, vol. 1, n. 8, pp. 199-233, consult. 7 agosto 2024, <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cr/article/view/1407>

Vasconcellos, M. A. S., e Garcia, M. E., 2000. *Fundamentos de economia*, Saraiva, São Paulo.

Veiga, J. E. S. da, 2005. O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável, *Economia Brasileira: perspectivas do desenvolvimento*, USP, FAE, CAVC, pp. 243-266, consult. 5 agosto 2024, [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2514681/mod\\_resource/content/2/Texto%20 %20 desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2514681/mod_resource/content/2/Texto%20%20desenvolvimento_sustentavel.pdf)

Vilela, P. R., 2024. Forças Armadas fazem “esforço de guerra” com 20 mil militares no RS: comandantes militares destacam esforço inédito no estado, *Agência Brasil*, Brasília, DF, 10 maio, consult. 28 agosto 2024, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/forças-armadas-mobilizam-20-mil-militares-no-rio-grande-do-sul>

Weber, M., 2003. *A política como vocação*, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

**REVISTA NAÇÃO E DEFESA**  
**Números temáticos publicados**

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais
	165	Agosto	Geopolítica e Soberania
	166	Dezembro	China 2049
2024	167	Abril	Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa
	168	Agosto	NATO – Uma Aliança Resiliente



### **Política Editorial**

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

### **Editorial Policy**

*Nation and Defense* provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

*Nation and Defense* is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrónicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Os autores conferem à *Nação e Defesa* o exclusivo dos direitos de publicação sob qualquer forma. Os artigos não são remunerados. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

## COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn\\_publicacoes@defesa.pt](mailto:idn_publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in [https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author\\_form.pdf](https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf) duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

*Nation and Defense* adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

Authors grant *Nação e Defesa* exclusive rights to publish in any form. Articles are not paid for. Cases not specified in these collaboration rules should be addressed to the Editor.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription \_\_\_\_\_

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Caixa das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €  
 Individuais/Individuals 25,00 €  
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/ Previous Issues** – 8,50 € cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**  
 **Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN  
 **Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)  
 **Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)  
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)  
[idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

# idn nação e defesa



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

