

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO ACADÊMICO

VAGNER GOMES MACHADO

**MIGRANTES AMBIENTAIS: O DIREITO MIGRATÓRIO FRENTE
ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AO COLAPSO DOS SERVIÇOS
ECOSSISTÊMICOS**

CAXIAS DO SUL
2024

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO ACADÊMICO

VAGNER GOMES MACHADO

**MIGRANTES AMBIENTAIS: O DIREITO MIGRATÓRIO FRENTE
ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AO COLAPSO DOS SERVIÇOS
ECOSSISTÊMICOS**

Tese de Doutorado, submetida à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Doutorado Acadêmico) da Universidade de Caxias do Sul.

Professora orientadora: Dra. Ana Maria Paim Camardelo.

CAXIAS DO SUL
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

M149m Machado, Vagner Gomes

Migrantes ambientais [recurso eletrônico] : o direito migratório frente às mudanças climáticas e ao colapso dos serviços ecossistêmicos / Vagner Gomes Machado. – 2024.

Dados eletrônicos.

Tese (Doutorado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Ana Maria Paim Camardelo.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito internacional. 2. Refugiado ambiental - Aspectos jurídicos. 3. Direitos do refugiado. 4. Migração - Aspectos ambientais. 5. Mudança do clima. I. Camardelo, Ana Maria Paim, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 341.231.14

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

**“MIGRANTES AMBIENTAIS: O DIREITO MIGRATÓRIO FRENTE ÀS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AO COLAPSO DOS SERVIÇOS
ECOSSISTÊMICOS”**

Vagner Gomes Machado

Tese de Doutorado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 26 de março de 2024.

Profa. Dra. Ana Maria Paim Camardelo (Orientadora)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Airton Guilherme Berger Filho
Universidade Federal do Pampa

Prof. Dr. William Torres Laureano da Rosa
Universidade Estadual de Campinas

RESUMO

O fenômeno da mobilidade humana diante das alterações climáticas é antigo. Ao longo dos tempos, os seres humanos têm se deslocado devido a mudanças ambientais e climáticas. Atualmente, os efeitos das mudanças climáticas, decorrentes da elevação da temperatura média planetária, vêm produzindo contornos dramáticos em algumas regiões, prejudicando a capacidade de subsistência de certas populações. Como resultado, essas comunidades se veem forçadas a deixar seus territórios para se reestabelecerem. A presente Tese, considerando o recrudescimento dos problemas ambientais em larga escala, como as mudanças climáticas e o colapso dos serviços ecossistêmicos, busca responder em que medida a centralidade que esses temas vêm assumindo na comunidade internacional repercute sobre a proteção jurídica internacional dos migrantes em situação de vulnerabilidade por razões ambientais. A pesquisa visa identificar se e em que medida o reconhecimento do agravamento dos problemas ambientais pela comunidade internacional impacta na proteção internacional das pessoas que deixam seus países por tais motivos. Além disso, a pesquisa pretende examinar as possibilidades jurídicas para o desenvolvimento/evolução do Direito Internacional dos Refugiados, no sentido de ampliar sua orientação para o Direito da Cooperação frente aos desafios impostos pelas mudanças ambientais de grandes proporções. Mais especificamente, a pesquisa aborda os desafios relacionados à promoção dos direitos humanos, especialmente dos “migrantes ambientais”. A metodologia adotada para a execução desta pesquisa foi analítica e hermenêutica. A especificação quanto às suas características analíticas varia de acordo com os objetivos específicos que se pretende atender. Em termos, é analítica em sentido estrito, e em termos é analítica dedutiva. A pesquisa é essencialmente bibliográfica e documental. A investigação foi pautada pela análise de conteúdo de diferentes tipos de documentos jurídicos, tais como tratados internacionais, acordos regionais, relatórios técnicos, estudos técnicos, resoluções e recomendações de organizações multilaterais, decisões de cortes e tribunais internacionais, entre outros. Foi possível verificar que o aprofundamento dos problemas ambientais de grandes proporções, como o aquecimento global, a perda da biodiversidade e o colapso/degradação dos serviços ecossistêmicos têm gerado um progressivo impacto nos processos jurídicos, políticos, diplomáticos e operacionais de proteção internacional das pessoas que deixam seus países em razão de eventos ambientais. É possível concluir que a constituição de um regime de proteção internacional para os migrantes ambientais deve ocorrer de forma distinta do modelo previsto pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. A definição dessa nova categoria é possível e caracterizaria um desenvolvimento/evolução do Direito Internacional dos Refugiados, sendo desejável que observe abordagens mais abrangentes, sem delimitar condições de maneira completamente pré-determinada. Modelos como as definições expandidas da Convenção da OUA sobre Refugiados na África e da Declaração de Cartagena proporcionam perspectivas úteis, consolidando critérios como “graves e generalizadas violações de Direitos Humanos” e “graves perturbações da ordem pública” para caracterizar o refúgio. Essas formulações reconhecem a complexidade das crises humanitárias e permitem uma adaptação mais flexível às circunstâncias únicas de cada situação.

Palavras-chave: Migrações ambientais; Mudanças climáticas; Serviços ecossistêmicos; Direito Internacional dos Refugiados.

ABSTRACT

The phenomenon of human mobility in the face of climate change is ancient. Throughout history, humans have migrated due to environmental and climatic changes. Currently, the effects of climate change, resulting from the rise in the average global temperature, are producing dramatic contours in some regions, jeopardizing the subsistence capacity of certain populations. As a result, these communities find themselves compelled to leave their territories to re-establish. This thesis, considering the exacerbation of large-scale environmental problems such as climate change and the collapse of ecosystem services, aims to address the extent to which the centrality that these issues have assumed in the international community affects the international legal protection of migrants in situations of vulnerability due to environmental reasons. The research aims to identify whether and to what extent the international community's recognition of the worsening of environmental problems impacts the international protection of individuals leaving their countries for such reasons. Furthermore, the research intends to examine legal possibilities for the development/evolution of International Refugee Law, aiming to expand its orientation towards Cooperation Law in the face of challenges posed by large-scale environmental changes. Specifically, the research addresses challenges related to the promotion of human rights, especially those of "environmental migrants". The methodology adopted for the execution of this research was analytical and hermeneutic. The specification regarding its analytical characteristics varies according to the specific objectives that are intended to be addressed. In terms, it is strictly analytical, and in terms, it is deductive analytical. The research is essentially bibliographical and documentary. The investigation was guided by the content analysis of different types of legal documents, such as international treaties, regional agreements, technical reports, studies, resolutions, and recommendations from multilateral organizations, decisions from international courts and tribunals, among others. It was possible to verify that the deepening of large-scale environmental problems, such as global warming, loss of biodiversity, and the collapse/degradation of ecosystem services, has progressively impacted legal, political, diplomatic, and operational processes for the international protection of individuals leaving their countries due to environmental events. It can be concluded that the establishment of an international protection regime for environmental migrants should occur differently from the model provided by the Convention Relating to the Status of Refugees. The definition of this new category is possible and would characterize a development/evolution of International Refugee Law, with a desirable emphasis on more comprehensive approaches without completely predetermined conditions. Models like the expanded definitions in the OAU Convention on Refugees in Africa and the Cartagena Declaration provide useful perspectives, consolidating criteria such as "serious and widespread violations of human rights" and "serious disturbances of public order" to characterize refuge. These formulations recognize the complexity of humanitarian crises and allow for a more flexible adaptation to the unique circumstances of each situation.

Keywords: Environmental migrations; Climate change; Ecosystem services; International Refugee Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fração molar globalmente média de CO ₂ , CH ₄ e N ₂ O em ppm (CO ₂) e ppb (CH ₄ ; N ₂ O, respectivamente)	32
Figura 2: Fluxo de fatores relacionados na dinâmica de reconhecimento, apropriação e gestão dos serviços dos ecossistemas	45
Figura 3: Ilustração simplificada das interações entre mudança climática, degradação dos ecossistemas e aumento do risco de desastres	65
Figura 4: Representação esquemática sobre ligações entre mudanças climáticas, a gestão da terra e as condições socioeconômicas.....	78
Figura 5: Relação Institucional entre a UNFCCC, o Mecanismo Internacional de Varsóvia de Perdas e Danos e a Força-Tarefa sobre Deslocamentos	212
Figura 6: Ilustração do efeito estufa natural	325

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Classificação de fatos determinantes / determinantes secundárias, pressões e suas possíveis consequências para a biodiversidade e ecossistemas.....	25
Quadro 2: Principais conclusões da Avaliação Ecosistêmica do Milênio	49
Quadro 3: Síntese do terceiro plano de ação da Força-Tarefa sobre Deslocamentos – Impactos Desejados x Atividades.....	214
Quadro 4: Quadro-Síntese das Principais Disposições da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima.....	330
Quadro 5: Plano de Trabalho da Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres: Relação entre Prioridades Estratégicas, Resultados Esperados e Atividades.....	348

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUDH	Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AEM	Avaliação Ecológica do Milênio
AOSIS	Alliance of Small Island States
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDFU	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CE	Conselho Europeu
CEB	Chief Executives Board
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CFC	Clorofluorcarbonos
CICERO	Center for International Climate and Environmental Research
CICES	Common International Classification of Ecosystem Services
CMARN	Climate Mobility Africa Research Network
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
COP	Conference of the Parties
CPF	Collaborative Partnership on Forests
DKWG	Data and Knowledge Working Group
DTM	Displacement Tracking Matrix
ECOSOC	Economic and Social Council
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Food and Agriculture Organization
GCF	Green Climate Fund
GCM	Global Compact for Migration
GCOS	Global Climate Observing System
GCR	Global Compact on Refugees
GEE	Gases do Efeito Estufa
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GoF	Group of Friends
HDN	Humanitarian-Development Nexus
ICAO	International Civil Aviation Organization
IDM	International Dialogue on Migration
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IFMS	International Forum on Migration Statistics
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
ILC	International Law Commission
IMO	International Maritime Organization
IMRF	International Migration Review Forum
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRIS	International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forestry
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICIC	Migrants in Countries in Crisis
MIRPS	Marco Integral Regional de Proteção e Soluções
MJ	Ministério da Justiça
MPTF	Migration Multi-Partner Trust Fund
NC	National Communication
NDC	Nationally Determined Contributions
NRC	Norwegian Refugee Council

NSP	National Scholarship Programme of the Slovak Republic
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUDI	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização de Unidade Africana
PCCMHS	Pacific Climate Change Migration and Human Security
PDD	Platform on Disaster Displacement
PDSE	Programa de Doutorado-Sanduíche no Exterior
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIGB	Programa Internacional Geosfera-Biosfera
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRDD	Pacific Response to Disaster Displacement
RRD	Disaster Risk Reduction
SAMOA	Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action Pathway
SE	Serviços Ecológicos
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
SWCC	Soil Water Characteristic Curve
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UN-REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
UNU-EHS	United Nations University - Institute for Environment and Human Security

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS, SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS E DEPENDÊNCIA HUMANA: NOÇÕES FUNDAMENTAIS À PRESERVAÇÃO DA QUALIDADE ECOLÓGICA GLOBAL E PANORAMA GERAL DOS IMPACTOS AOS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS E SEGURANÇA HUMANA	21
2.1 EVENTOS AMBIENTAIS DE LARGA ESCALA, CRISE AMBIENTAL E MOBILIDADE HUMANA.....	22
2.2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	30
2.3. SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA CONCEITUAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E RELEVÂNCIA EM ÂMBITO INTERNACIONAL	34
2.4 INICIATIVAS E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DEDICADAS AOS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS	46
2.5 DA ECOLOGIA POLÍTICA À TEORIA JURÍDICA GERAL DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS: BASES JURÍDICAS E POLÍTICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES DURADOURAS	50
2.6 SEGURANÇA HUMANA.....	59
2.6.1 Segurança Ambiental	62
2.6.2 Segurança Econômica	69
2.6.3 Segurança Alimentar.....	74
2.6.4 Segurança Sanitária	80
2.6.5 Segurança Humana, Conflito e Migração Ambiental	82
3. MIGRAÇÕES AMBIENTAIS E PROTEÇÃO INTERNACIONAL: LIMITAÇÕES JURÍDICAS E DESAFIOS AO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	88
3.1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	89

3.2 CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DE REFUGIADOS NA ÁFRICA E DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984	94
3.3 DECLARAÇÃO DE NOVA YORK PARA REFUGIADOS E MIGRANTES, PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E PACTO INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS	104
3.4 RESPONSABILIDADE COMUM, MAS DIFERENCIADA E A MIGRAÇÃO AMBIENTAL.....	113
3.5 IOANE TEITIOTA VS NOVA ZELÂNDIA: DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À NÃO-DEVOLUÇÃO	120
3.5.1 Histórico do Caso.....	122
3.5.2 Considerações de Mérito do Comitê de Direitos Humanos	123
3.5.3 A relevância do <i>case</i> Ioane vs Nova Zelândia: tensionamento para um novo direito.....	130
3.6 DESAFIOS, LACUNAS E URGÊNCIA NA CRIAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA TUTELA DAS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS.....	132
4. GOVERNANÇA MIGRATÓRIA EM SITUAÇÕES DE FLUXO MASSIVO: PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES AMBIENTAIS SOB UMA PERSPECTIVA OPERACIONAL	139
4.1 SISTEMA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA NA UNIÃO EUROPEIA: MODELO DE PROTEÇÃO COLETIVA EM SITUAÇÕES DE MIGRAÇÕES EM MASSA	140
4.1.1 Diretiva 2001/55/CE de 20 de julho de 2001.....	142
4.1.2 Cooperação Internacional e Governança Migratória na Aplicação da Diretiva 2001/55/EC	147
4.1.3 Decisão 2022/382 do Conselho Europeu sobre a existência de um fluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia: Primeira ativação da Diretiva 2001/55/CE	153
4.1.4 A Aplicação do Sistema de Proteção Temporária na Eslováquia: Considerações sobre o Projeto de Pesquisa “<i>Crise Humanitária, Migração Massiva e Políticas Públicas: Estudo Comparado entre as Políticas e a Governança Migratória Adotadas pelo Brasil e Eslováquia nos Contextos das Mobilidades Humanas Originadas da Venezuela e Ucrânia</i>”	156
4.2 OUTROS MEIOS COMPLEMENTARES DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL	162

4.3	PROTAGONISMO DO BRASIL: EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE APLICAÇÃO DE VISTOS E AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA HUMANITÁRIAS E O PRECEDENTE AMBIENTAL.....	170
4.4	PASSAPORTE, REGISTRO E VISTO DE TRABALHO CLIMÁTICOS: PROPOSIÇÃO NORMATIVA PARA A REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA APRESENTADA PELO CONSELHO CONSULTIVO CIENTÍFICO DO GOVERNO FEDERAL SOBRE MUDANÇAS AMBIENTAIS GLOBAIS DA ALEMANHA.....	178
4.4.1	Passaporte climático	180
4.4.2	Programa de registro climático / Cartão Climático	182
4.4.3	Visto de trabalho climático	183
5.	CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES JURÍDICAS E POLÍTICAS RELACIONADAS ÀS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS	186
5.1	HISTÓRIA RECENTE SOBRE O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DE AÇÃO EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DIREITO E DIPLOMACIA PARA A COOPERAÇÃO GLOBAL.....	188
5.2	CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA.....	195
5.3	MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO CONTEXTO DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	204
5.4	FORÇA-TAREFA SOBRE DESLOCAMENTOS E O MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSÓVIA.....	212
5.5	RELATÓRIO DA PRIMEIRA FASE DAS AÇÕES DA FORÇA-TAREFA SOBRE DESLOCAMENTOS.....	215
5.5.1	Mapeamento da Mobilidade Humana e Mudanças Climáticas em Políticas Nacionais e Estruturas Institucionais Relevantes	217
5.5.2	Síntese do estado do conhecimento sobre os deslocamentos relacionados a eventos de início lento (<i>Slow onset events</i>)	220
5.5.3	Mapeamento da Mobilidade Humana (Migrações, Deslocamentos e Realocações Planejadas) e Mudanças Climáticas em Processos Internacionais, Políticas e Estruturas Legais	222
5.5.4	Mapeamento de estruturas institucionais e mandatos dentro do sistema das Nações Unidas para evitar, minimizar e abordar os deslocamentos, e esboçar opções para facilitar a coordenação de processos-chave	227

5.5.5 Mapeamento de orientações e ferramentas internacionais e regionais existentes sobre evitar, minimizar, abordar e facilitar soluções duradouras para os deslocamentos relacionados aos impactos adversos das mudanças climáticas.....	231
5.6 CONFERÊNCIA E INICIATIVA NANSEN, AGENDA PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO CONTEXTO DE DESASTRES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS, E PLATAFORMA SOBRE DESLOCAMENTOS POR DESASTRES: MULTILATERALIDADE E COOPERAÇÃO NA BUSCA DE SOLUÇÕES DOURADOURAS PARA AS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS	233
5.6.1 Conferência de Nansen.....	234
5.6.2 Iniciativa Nansen	236
5.6.3 Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas: Identificação e caracterização dos Deslocados, Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência, e Soluções Duradouras	241
5.6.4 Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres	250
5.7 DIREITO DE COOPERAÇÃO: LIMITAÇÕES, DESAFIOS E HORIZONTES PARA O DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES JURÍDICAS, POLÍTICAS E OPERACIONAIS RELACIONADAS ÀS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS	258
6. CONCLUSÃO.....	271
7. REFERÊNCIAS	287
APÊNDICE I – CONSIDERAÇÕES ELEMENTARES SOBRE O AQUECIMENTO GLOBAL, AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O SISTEMA TERRESTRE.....	320
APÊNDICE II – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA	327
APÊNDICE III - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COPs).....	332
APÊNDICE IV – PLANO DE TRABALHO DA PLATAFORMA SOBRE DESLOCAMENTOS POR DESASTRES: RELAÇÃO ENTRE PRIORIDADES ESTRATÉGICAS, RESULTADOS ESPERADOS E ATIVIDADES	348

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da mobilidade humana diante das alterações climáticas é tão antigo quanto a própria humanidade. Ao longo dos tempos, os seres humanos têm se deslocado devido a mudanças ambientais e climáticas. Atualmente, os efeitos das mudanças climáticas, decorrentes da elevação da temperatura média planetária, vêm produzindo contornos dramáticos em algumas regiões. Observa-se uma intensificação das vulnerabilidades das populações, prejudicando a capacidade de subsistência em determinados locais. Como resultado, essas comunidades muitas vezes se veem forçadas a deixar seus territórios para se reestabelecerem.

Há inúmeros eventos ambientais relacionados às mudanças climáticas com potencial efeito sobre os fluxos migratórios. Pode-se mencionar, a título de exemplo, furacões, tempestades, inundações, entre outros. Além disso, eventos de natureza gradual, embora menos imediatos, também podem ser altamente destrutivos. Transformações ambientais graduais, que podem levar meses ou anos para se consolidar, guardam, de igual forma, uma alta capacidade de afetação às populações. Exemplos dessas transformações incluem o aumento do nível do mar, o aumento das temperaturas, a acidificação dos oceanos, o recuo glacial, a degradação de terras e florestas, a perda de biodiversidade, a desertificação, entre outros.

Esses eventos, na maior parte das vezes, estão interligados a outros processos sociais que acabam levando as populações a se deslocar. Conflitos por recursos, insegurança hídrica e alimentar, infertilidade dos solos, instabilidade política e econômica são alguns dos elementos que interagem nessas circunstâncias.

Esses processos de deterioração ambiental causam impactos diretos em direitos substantivos, tais como: i) direito à alimentação adequada; ii) direito à água; iii) direito à saúde; iv) direito à moradia; v) direito à participação e informação; vi) direito à vida, entre outros. É crucial destacar que o caos social decorrente da escassez de recursos e outros elementos agravantes pode resultar em amplas e complexas violações de direitos humanos.¹

¹ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: OHCHR, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD). p. viii.

Os números de pessoas afetadas pela crise ambiental e climática são cada vez mais alarmantes e a repercussão sobre os processos de mobilidade humana se intensificam na mesma proporção. Em 2021, eventos ambientais causaram o deslocamento de 23,7 milhões de pessoas. Há, nesse sentido, a projeção que 216 milhões de pessoas serão deslocadas até 2050. Assim, trata-se de uma realidade global que tende a ser intensificada nos próximos anos.²

A presente Tese, considerando o recrudescimento dos problemas ambientais em larga escala, como as mudanças climáticas e o colapso dos serviços ecossistêmicos, busca responder em que medida a centralidade que esses temas vêm assumindo na comunidade internacional repercute sobre a proteção jurídica internacional dos migrantes em situação de vulnerabilidade por razões ambientais. Com base nisso, pretende-se indicar os meios mais adequados para a constituição e equacionamento de um novo direito: o direito dos migrantes ambientais.

Portanto, a pesquisa visa identificar se e em que medida o reconhecimento do agravamento dos problemas ambientais pela comunidade internacional impacta na proteção internacional das pessoas que deixam seus países por tais motivos. Além disso, a pesquisa pretende examinar as possibilidades jurídicas para o desenvolvimento/evolução do Direito Internacional dos Refugiados, no sentido de ampliar sua orientação para o Direito da Cooperação frente aos desafios impostos pelas mudanças ambientais de grandes proporções. Mais especificamente, a pesquisa aborda os desafios relacionados à promoção dos direitos humanos, especialmente dos “migrantes ambientais”.

Desde já, é pertinente destacar que o Direito Internacional dos Refugiados é um conjunto de normas, princípios e tratados internacionais que estabelecem os direitos e responsabilidades dos refugiados, bem como das nações que os acolhem. Esse conjunto de leis visa garantir a proteção, assistência e direitos fundamentais das pessoas que se encontram fora do seu país de origem devido a perseguições, conflitos armados, violações graves de direitos humanos ou outras situações que coloquem suas vidas e liberdades em risco.³

² International Organization For Migration. **HUMAN MOBILITY AT COP 27**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/human-mobility-cop27>. Acesso em: 01 fev. 2024.

³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. 272 p. ISBN 978-85-7660-198-2. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

O Direito Internacional dos Refugiados engloba tanto a proteção concedida aos refugiados propriamente ditos quanto os casos que implicam a aplicação do princípio de não-devolução, que proíbe a transferência forçada de um indivíduo para um país onde sua vida ou liberdade possam estar em risco. Assim, esse campo do Direito não se limita apenas à caracterização estrita do refúgio, mas também inclui a aplicação de princípios de direito internacional que visam garantir a segurança e a proteção de indivíduos que possam estar sujeitos a perseguições, tortura, tratamento desumano ou degradante, entre outras ameaças em seu país de origem ou em outros países para onde possam ser enviados.

Esse ramo do Direito não se limita somente à definição legal de quem é considerado um refugiado, mas também abrange a proteção contra a devolução forçada de pessoas para situações onde enfrentariam perseguições ou sérios riscos à sua vida e segurança.

O tema desta pesquisa apresenta importantes delimitações em quatro tópicos: i) Problemas ambientais de larga escala; ii) Análise contextual sobre o reconhecimento internacional do enfrentamento dos problemas ambientais; iii) Modalidade de proteção internacional aplicada a pessoas em mobilidade; iv) Abordagem do Direito Internacional dos Refugiados enquanto veículo para a implementação de respostas globais.

O primeiro aspecto a ser delimitado é a abordagem acerca dos problemas ambientais de larga escala. Os problemas considerados para o escopo desta pesquisa serão mudanças climáticas e colapso/deterioração dos serviços dos ecossistemas. Eventualmente, em contextos exemplificativos ou de análise pontual acerca de determinadas respostas normativas e operacionais em âmbito internacional, poderão ser examinados casos de eventos ambientais transnacionais de outras naturezas com elevado potencial de dano ambiental.

A abordagem transdisciplinar desses temas tem o objetivo de fornecer bases de credibilidade científica para os debates acerca das dificuldades enfrentadas no plano normativo no que se refere à promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes. Portanto, o aprofundamento desses temas limita-se ao objetivo a que servem, ou seja, fundamento factual para as discussões jurídicas que compõem o núcleo desta Tese.

A delimitação do segundo item (análise contextual sobre o reconhecimento internacional do enfrentamento dos problemas ambientais) se perfaz na seleção apenas dos documentos que de forma direta ou indireta tenham incidência internacional.

A terceira delimitação diz respeito aos limites das categorias examinadas em um nível conceitual. Refere-se, portanto às modalidades de proteção internacional aplicadas

às pessoas em mobilidade no contexto das mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos.

Nesse sentido, ao falar sobre migrações ambientais, é crucial entender que esse tipo de deslocamento não pode ser tratado com a “pureza conceitual” com que se pode, erroneamente, ser induzido. Esses movimentos estão frequentemente entrelaçados a outros fatores sociais que forçam as pessoas a deixarem seus territórios. A fome, a pobreza, conflitos por recursos, instabilidade política, entre outras situações, são alguns dos fatores que podem estar associados à degradação ambiental. As discussões relacionadas a essa temática, devido à sua especificidade, devem abordar de forma interconectada os conceitos de: i) refúgio; ii) proteção temporária; iii) acolhimento humanitário; iv) apatridia; entre outros.

É relevante, ainda, esclarecer a opção por utilizar as expressões “migração ambiental” e “migrantes ambientais”. A primeira observação a ser feita é que tal nomenclatura é adotada em detrimento de definições que apóiem o termo “refúgio” ou “refugiado”, como comumente ocorre em certas literaturas. A definição de refúgio consolidada pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 exige a incidência de um fundado temor de perseguição para que o sujeito enquadre-se no conceito legal de refugiado. Dessa forma, considerando a natureza da mobilidade humana em evidência, tal nomenclatura é imprecisa e inadequada na maior parte dos casos. Não se pretende afirmar, porém, que em circunstâncias específicas a ocorrência de eventos ambientais de larga escala e a migração não possam estar associadas a perseguições, de modo a darem origem ao dever de não-devolução com base na supracitada Convenção.

Em segundo lugar, optou-se pela utilização do termo “ambiental”, e não “climática” para indicar a principal característica da mobilidade. Essa opção deu-se em virtude das restrições implicadas na expressão “migração climática”. Considerando a pretensão de se promover o debate acerca dos eventos ambientais de larga escala e o colapso de serviços ecossistêmicos de maneira ampla, tais considerações e terminologias devem ser adequadas à proposta de análise. Assim, uma vez que os fenômenos ambientais que podem ensejar o deslocamento de populações para além de suas fronteiras não se restringem aos eventos climáticos – ainda que sejam absolutamente relevantes – o termo “migração ambiental” mostra-se mais adequado. Ainda que esta Tese dê um grande enfoque nos efeitos das mudanças climáticas e a relação com a deterioração dos serviços dos ecossistemas e a mobilidade humana, objetiva-se estabelecer as bases para discussões

jurídicas abrangentes que não necessariamente estejam conectadas a eventos ambientais ligados ao clima.

É importante destacar que não há uma definição legal universal ou uma terminologia acordada que descreva as pessoas que se deslocam nesse contexto. Ademais, conforme indicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o termo “deslocamento”, geralmente, é usado para descrever movimentos que são predominantemente forçados, enquanto “migração” é usado de forma mais ampla, para descrever o movimento que não é necessariamente forçado, mas que, no entanto, pode não ser inteiramente voluntário.⁴ Nesta Tese, porém, a expressão “deslocamento” é utilizada enquanto sinônimo de migração. Não se objetiva, assim, restringir a ótica de análise das situações abordadas.

A Organização Internacional para as Migrações, nesse sentido, propõe uma definição útil:

Os migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos imperiosos de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que afetam adversamente suas vidas ou condições de vida, são obrigados a deixar suas casas habituais, ou optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se mudam dentro de seu país ou no exterior.⁵ [Tradução livre]

Independentemente da terminologia adotada, há um fato claro; as condições ambientais são determinantes para a qualidade de vida das populações e eventos ambientais danosos podem causar a mobilidade humana.

Por fim, a quarta delimitação que merece destaque é quanto a abordagem do Direito Internacional dos Refugiados enquanto veículo para a implementação de respostas globais. Pretende-se aprofundar as reflexões que permeiam a ideia de cooperação internacional de uma forma ampla em cotejo com o contexto das migrações ambientais.

⁴ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: OHCHR, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD). p.03-04.

⁵*Environmental migrants are persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.* International Organization for Migration. United Nations. **DISCUSSION NOTE: MIGRATION AND THE ENVIRONMENT**: mc/inf/288. Geneva: Un Press, 2007. NINETY-FOURTH SESSION. p.03-04. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/MC_INF_288.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

A Tese proposta consiste em uma abordagem original do tema em duas dimensões: prática e teórica. A originalidade em sua dimensão prática reside tanto na abordagem quanto no próprio objeto de estudo. Apesar do tema “migrações e mudanças climáticas” ser assunto de discussão acadêmica desde que o processo de aquecimento global passou a figurar no centro da agenda política internacional, examinar o atual contexto de proteção internacional das pessoas em mobilidade em razão dos efeitos ambientais do aumento da temperatura do planeta é algo que demanda novas abordagens, a fim de que os fenômenos sejam compreendidos em sua total amplitude.

Ao se examinar a noção de “colapso dos serviços ecossistêmicos” e o seu impacto nos processos de mobilidade humana, tanto em contextos em que isso ocorra em razão das mudanças climáticas, quanto em abordagens amplas do assunto e que não necessariamente estejam ligadas às questões do clima, empreende-se uma análise inovadora. Essa característica decorre tanto do levantamento de dados atuais em relação aos efeitos das mudanças climáticas e as consequências para os serviços dos ecossistemas de regiões que experimentam / experimentaram a diáspora, quanto do vínculo entre esses fatores. Nesse sentido, foi possível identificar a carência de bibliografias dedicadas a examinar os fenômenos migratórios a partir de sua relação com o colapso dos serviços ecossistêmicos. Em sua dimensão objetiva, a pesquisa contribuirá para o estado da arte do tema, ampliando o alcance e especificidade das análises relativas à conexão entre as alterações do clima, os serviços dos ecossistemas e os deslocamentos humanos.

Outros estudos, ao tratarem dos impactos ambientais de curto, médio e longo prazo das mudanças climáticas, abordam de forma implícita a questão dos serviços ecossistêmicos. No entanto, ao se dar um enfoque específico ao tema pretende-se analisar em maior profundidade as relações existentes entre esses fatores. Assim, a abordagem jurídica do assunto também visa ampliar os debates acadêmicos acerca do tema no que se refere à ligação entre as mudanças climáticas, os serviços dos ecossistemas, o impacto que exercem sobre os fluxos migratórios e as potenciais estruturas normativas de proteção internacional para os indivíduos afetados.

A originalidade teórica reside na abordagem aplicada ao se enfrentar o questionamento formulado sobre os processos de proteção internacional dos migrantes ambientais. A esse respeito é relevante o exame do papel desempenhado por órgãos colegiados internacionais com função jurisdicional no processo de interpretação, bem como a utilização de instrumentos voltados a proteção de grandes números de pessoas em

mobilidade, como por exemplo: a) Proteção Temporária; b) Vistos Humanitários; c) Autorizações de Residência de caráter humanitário; entre outros.

Em janeiro de 2020 o *case* Ioane Teitiota vs Nova Zelândia, julgado pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, aportou novos elementos à discussão internacional acerca da necessidade de proteção a migrantes internacionais mobilizados em razão de processos de intensa degradação e comprometimento da qualidade ambiental em seus países de origem. A importância dessa decisão foi ressaltada pelo Porta-Voz do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados Andrej Mahecic: “esta é uma decisão histórica com implicações potencialmente de longo alcance para a proteção internacional de pessoas deslocadas no contexto de mudanças climáticas e desastres”⁶ [Tradução livre]. Nesse contexto, torna-se algo completamente novo avaliar em que medida o reconhecimento por parte da comunidade internacional a respeito dos efeitos das mudanças climáticas, e deterioração dos serviços dos ecossistemas, está repercutindo no processo de interpretação e aplicação de normas internacionais, haja vista que os fatos, eles próprios, são inéditos.

A importância dessa decisão decorre de uma nova perspectiva sobre a aplicação da proteção ao direito à vida, conforme previsto pelo artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Mais precisamente, a decisão registrou um entendimento por parte do Comitê que amplia as possibilidades de aplicação do princípio de não-devolução, incluindo, em certos contextos, casos de relevante degradação ambiental no escopo de incidência do dispositivo mencionado.

A pesquisa proposta, ao explorar esse entendimento em um contexto de intensificação dos debates internacionais sobre a gravidade das consequências das alterações no sistema terrestre/planetário devido ao aquecimento global e outras intervenções antrópicas, caracteriza-se não apenas pelo ineditismo inerente a esse entendimento, mas também por sua relevância concreta.

É necessário destacar que, apesar de existir um extenso corpo de instrumentos jurídicos, convenções e normas internacionais e regionais estabelecidos para proteger os direitos das pessoas deslocadas à força por conflitos e perseguição, ainda persistem muitas

⁶ This is a landmark decision with potentially far-reaching implications for the international protection of displaced people in the context of climate change and disasters. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (Geneva). United Nations. **UN Human Rights Committee decision on climate change is a wake-up call, according to UNHCR**. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/1/5e2ab8ae4/un-human-rights-committee-decision-climate-change-wake-up-call-according.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

lacunas na estrutura de proteção internacional. Este problema afeta particularmente os migrantes que foram forçados ou optaram por se deslocar devido a processos de degradação ambiental. Nestes casos, sérias lacunas normativas de proteção são observadas, tanto a nível das políticas internas dos países quanto em âmbito internacional. Além disso, nos Estados insulares, há o risco iminente de que o aumento do nível do mar resulte no colapso total dos serviços ecossistêmicos, inviabilizando a vida humana nesses territórios ou até mesmo levando à submersão destes em um segundo momento. Para esses casos, também existem “vazios normativos” nos tratados internacionais sobre apatridia.

A construção de soluções normativas e operacionais para a proteção dessas pessoas assumirá um papel de crescente centralidade nos espaços de debate internacional. Isso decorre do fato de que o tema reúne três problemas que a humanidade enfrentará de forma ainda mais intensa em um futuro próximo: (i) o agravamento das mudanças climáticas e das alterações do Sistema Terrestre (e de seus vários subsistemas); (ii) a deterioração dos serviços ecossistêmicos em diversas regiões do planeta, como consequência de ações antrópicas (relacionadas, ou não, ao clima); (iii) a intensificação de fluxos migratórios internacionais decorrentes de processos de degradação ambiental.

Torna-se central, portanto, compreender a repercussão do reconhecimento internacional das situações ora referidas e a necessidade de implementar um arcabouço normativo de amplo alcance perante os Estados. Apesar de existir certo consenso em relação à necessidade de cooperação internacional, a coordenação dos Estados na implementação de ações concretas no âmbito das questões suscitadas encontra limitações.

A lógica do Direito de Coexistência no direito internacional é característica da estrutura epistemológica e política desse campo. Trata-se de uma lógica determinada pelo princípio de que os Estados são livres e soberanos, encontrando limitações para a busca de seus interesses apenas na coexistência com outros Estados, os quais, por sua vez, também buscam a maximização de seus interesses individuais. No entanto, os desafios impostos pela crise ambiental e climática experienciadas em escala planetária demandam esforços conjuntos e o comprometimento dos Estados para atuarem, dentro de seus territórios e na relação com os demais atores externos, na promoção e proteção de interesses e valores comuns. O que se propõe, portanto, é um deslocamento do eixo epistemológico e político tradicional do Direito Internacional Público, mais especificamente de sua ramificação, o Direito Internacional dos Refugiados, em direção ao chamado Direito de Cooperação.

Apesar dos inúmeros documentos jurídicos internacionais que visam promover tal abordagem do Direito, estimulando o comprometimento por parte dos países no enfrentamento da crise estabelecida, os resultados obtidos não são suficientes.⁷

O reconhecimento da escala planetária desta crise, bem como a necessidade de coordenação de esforços para alcançar um interesse comum, é fundamental também para a proteção das pessoas em mobilidade devido a tais fatores, especialmente os migrantes internacionais.

A análise da categoria “Direito de Cooperação” para compreensão do fenômeno das migrações ambientais, bem como para a reflexão sobre possíveis soluções para as limitações normativas existentes, pode ser caracterizada como a aplicação de um olhar disruptivo sobre o papel tradicionalmente atribuído ao direito internacional. Uma abordagem clássica, a partir da ótica do Direito de Coexistência – marcada pela busca da realização dos interesses individuais dos Estados em detrimento dos interesses e valores comuns da comunidade internacional – guarda um potencial destrutivo em termos humanitários e de afetação do Sistema Terrestre.

Esta pesquisa foi desenvolvida de acordo com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir-UCS) – Direito Ambiental e Sociedade –, e enquadra-se na linha de pesquisa “Direito Ambiental e Novos Direitos”.

Essa linha de pesquisa compreende o estudo das implicações jurídicas das ameaças contemporâneas sobre a sustentabilidade da sociedade e da natureza. Parte-se do pressuposto de que as mudanças sociais e civilizacionais contemporâneas, bem como as inovações das técnicas relativas à ação do homem sobre os ambientes natural e humano, se refletem na multiplicação de dilemas éticos e epistemológicos; reivindicações de movimentos e grupos sociais; bem como multiplicação de conflitos políticos econômicos e culturais que resultam na concretização, ou não, de direitos.⁸ Desde um ponto de vista

⁷ Resoluções 43/53 de 6 de dezembro de 1988; 54/222 de 22 de dezembro de 1999; 62/86 de 10 de dezembro de 2007; 63/32 de 26 de novembro de 2008; 64/73 de 7 de dezembro de 2009; 65/159 de 20 de dezembro de 2010; 66/200 de 22 de dezembro de 2011; 67/210 de 21 de dezembro de 2012; 68/212 de 20 de dezembro de 2013; 69/220 de 19 de dezembro de 2014; 70/205 de 22 de dezembro de 2015; 71/228, de dezembro de 2016. General Assembly. **A/RES/71/228**: protection of global climate for present and future generations of humankind. Geneva: UN, 2016. Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/71/228>. Acesso em: 28 nov. 2020.

⁸ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, n. 1, p.273-298, jun. 2016. p. 284-285. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366/2523>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

jurídico-sociológico, o pesquisador que atua nessa linha é incumbido de debater de forma crítica o papel do Direito no equacionamento de novas exigências éticas e políticas que tangenciam as questões ambientais em um contexto democrático. Quando se fala de novos direitos, portanto, pode-se estar referindo a “direitos exercitáveis perante a administração pública e os tribunais”; ou a “direitos apenas declarados, porém nunca realizados”; ou a demandas por direitos, percebidas como justas por certos grupos sociais, porém não reconhecidas pelas leis ou pelos tribunais.⁹ As questões relacionadas à criação de uma categoria jurídica de proteção internacional aos “migrantes ambientais”, portanto, encontra alinhamento com a supracitada linha de pesquisa.

A fim atender a proposta desta investigação esta Tese foi planejada para comportar quatro capítulos de desenvolvimento. O primeiro deles, intitula-se “Mudanças Climáticas, Serviços Ecossistêmicos e Dependência Humana: Noções Fundamentais à Preservação da Qualidade Ecológica Global e Panorama Geral dos Impactos aos Serviços dos Ecossistemas e Segurança Humana”. Esse capítulo tem como objetivos específicos: i) Apresentar, de forma sintética, estudos científicos diagnósticos e prognósticos acerca das mudanças climáticas e seus efeitos; ii) Caracterizar os eventos de início lento e eventos de início repentino no contexto das mudanças climáticas (*slow-onset events of climate change / sudden-onset events*); iii) Apresentar os principais conceitos e contextos relevantes para as discussões atinentes ao estado de conservação dos ecossistemas e sua relação com o bem-estar humano; iv) Apresentar o conceito e as classificações dos Serviços Ecossistêmicos; v) Discutir a relevância jurídica e política da noção de Serviços Ecossistêmicos; vi) Debater a relação entre as alterações climáticas, a deterioração e colapso dos serviços dos ecossistemas e os movimentos migratórios; vii) Apresentar os principais fatores de vulnerabilização das populações no contexto das mudanças climáticas e colapso dos serviços dos ecossistemas.

O segundo capítulo, por sua vez, tem como título “Migrações Ambientais e Proteção Internacional: Limitações Jurídicas e Desafios ao Direito Internacional dos Refugiados” e objetiva: i) Expor o histórico da proteção internacional dos migrantes com base nos diferentes documentos internacionais relevantes para o tema, dando especial atenção às bases jurídicas de aplicação do princípio non-refoulement em nível global

⁹ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, n. 1, p.273-298, jun. 2016. p. 287-288. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366/2523>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

(Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos); ii) Examinar os documentos que, mais recentemente, passaram a exercer uma importante influência sobre a governança global dos processos migratórios (Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, etc.); iii) Apresentar as possibilidades jurídicas regionais de adoção de noções ampliadas de refúgio (Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África e Declaração de Cartagena de 1984); iv) Identificar as principais lacunas e desafios jurídicos para a criação de um instrumento de tutela das migrações ambientais; v) Abordar o princípio das “Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas” e sua interação com o direito migratório; vii) Apresentar e debater o caso *Ioane Teitiota vs Nova Zelândia*, a fim de identificar sua relevância jurídica e política para a proteção dos migrantes ambientais.

O terceiro capítulo dedica-se ao tópico “Governança Migratória em Situações de Fluxo Massivo: Proteção Jurídica dos Migrantes Ambientais sob uma Perspectiva Operacional”. Este capítulo está orientado para contemplar os seguintes objetivos específicos: i) Descrever as principais características das categorias de proteção internacional e como podem ser aplicadas no caso das pessoas que deixam seus países em razão da degradação ambiental associada às mudanças climáticas e à deterioração/colapso dos serviços ecossistêmicos; ii) Examinar mecanismos específicos de proteção internacional que podem ser utilizados para a promoção da proteção dos migrantes ambientais, como: a) Vistos Humanitários; b) Autorizações de Residência de caráter humanitário; entre outros; iii) Analisar a forma de funcionamento do mecanismo de Proteção Temporária do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), com especial atenção às suas implicações para a cooperação jurídica, política e técnica (operacional) na gestão das crises migratórias; iv) De forma associada ao exame dos mecanismos de cooperação internacional implicados na aplicação da Proteção Temporária, e a fim de contextualizar a sua ativação, apresentar os principais elementos do projeto desenvolvido em território eslovaco relativos à governança migratória do fluxo massivo de refugiados ucranianos; v) Apresentar as contribuições do Brasil no cenário internacional no que se refere às práticas de acolhimento humanitário e o precedente ambiental do Haiti; vii) Apresentar e debater inovações propostas para a regulamentação das migrações ambientais e outros instrumentos jurídicos ainda não implementados que poderiam ser potencialmente relevantes para o assunto.

Por fim, o último capítulo: “Construção de Soluções Jurídicas e Políticas Relacionadas às Migrações Ambientais”. Os seus objetivos específicos são: i) Discutir a relevância da diplomacia para a proteção dos migrantes ambientais, bem como para a criação e consolidação de mecanismos jurídicos internacionais orientados à proteção desses sujeitos; ii) Apresentar o contexto histórico de reconhecimento internacional das mudanças climáticas e da necessidade de coordenar esforços nesse sentido e indicar a relação com o ambiente diplomático para a criação de novos direitos ligados à crise ambiental e climática planetária, com especial ênfase na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e nas Conferências das Partes (COPs); iii) Examinar documentos / resoluções publicadas por iniciativas internacionais relevantes para as discussões internacionais relacionadas à criação e consolidação de um aparato jurídico internacional adequado à proteção dos migrantes ambientais (Força-Tarefa Sobre Deslocamentos e Mecanismo Internacional de Varsóvia, Conferência e Iniciativa Nansen, Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, e Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres); v) Debater iniciativas políticas / diplomáticas propostas a fim de encontrar soluções para situações de mobilidade humana decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas e deterioração dos serviços ecossistêmicos associados, os quais exponham as populações de certos países a riscos, bem como as possibilidades jurídicas indicadas por elas; vi) Discutir o Direito de Cooperação enquanto lógica operacional disruptiva no contexto de proteção internacional de pessoas em mobilidade, notadamente aquelas que foram forçadas, ou que optaram por se deslocar, em razão de processos de degradação ambiental.

A metodologia adotada para a execução desta pesquisa foi analítica e hermenêutica. Inicialmente, é importante esclarecer o aspecto analítico da investigação. A categorização da metodologia como “analítica” é genérica e pode abranger diferentes abordagens, sendo necessário esclarecer alguns aspectos para expor os procedimentos de maneira mais precisa. A especificação quanto às suas características analíticas secundárias varia de acordo com os objetivos específicos que se pretende atender. Assim, em termos estritos, a metodologia foi analítica, uma vez que existem objetivos específicos que demandam a mera sistematização e exposição de informações estratégicas para a resolução do problema de pesquisa proposto. Essas informações foram abstraídas a partir da análise de conteúdo de diplomas legais, artigos científicos e bibliografias especializadas.

Outros objetivos compreendidos por esta Tese, no entanto, exigiram uma abordagem diferenciada, uma vez que a análise estrita não seria suficiente, nem mesmo possível, para atender às exigências estabelecidas. Existem objetivos que, para serem alcançados, demandaram uma abordagem analítica dedutiva, ou seja, a aplicação do método hipotético dedutivo. Esse método se torna necessário em contextos nos quais a reprodução e sistematização de informações devem estar associadas ao desenvolvimento de um raciocínio lógico capaz de produzir conclusões circunstanciais que permitam avançar nas discussões sobre as diversas temáticas abordadas nesta Tese. Essa é uma parte significativa da pesquisa que requer articulação lógica com as demais estratégias metodológicas adotadas, a fim de obter os resultados desejados.

Nessa linha, conforme indicam Lakatos e Marconi, o método dedutivo refere-se “ao processo pelo qual, com base em enunciados ou premissas, se chega a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de regras lógicas”. Portanto, pode-se afirmar que tal método caracteriza-se pelo emprego de cadeias de raciocínio. “É dedutivo o raciocínio que parte do geral para chegar ao particular, ou seja, do universal ao singular, isto é, para tirar uma verdade particular de uma geral”.¹⁰

Karl Popper, a esse respeito, ressalta a importância das relações causais na base da argumentação apresentada. Oferecer a explicação causal de certos acontecimentos significa deduzir um enunciado que os descreva, utilizando como premissas da dedução uma ou mais “leis universais”, combinadas com certos enunciados singulares e as condições iniciais.¹¹

Podemos, por exemplo, dizer que damos explicação causal do rompimento de um fio se asseveramos que o fio tem uma resistência à ruptura igual a um quilo, e que se prendeu nele um peso de dois quilos. Se analisarmos essa explicação causal, poderemos distinguir várias partes constitutivas. De um lado, coloca-se a hipótese: “sempre que um fio é levado a suportar um peso excede aquele que caracteriza a sua resistência à ruptura ele se romperá”. Esse enunciado apresenta um caráter de uma lei universal da natureza. De outro lado, deparamos com enunciados singulares (no caso, dois desses enunciados) que se aplicam apenas ao evento específico em pauta: “o peso característico deste fio é de um quilo” e “o peso preso a este fio foi de dois quilos”.

Temos, assim, duas diferentes espécies de enunciados, colocando-se ambas como ingredientes necessários de uma explicação causal completa. Trata-se de (1) *enunciados universais*, isto é, hipóteses com o caráter de leis naturais; e (2) *enunciados singulares*, que se aplicam ao evento específico em pauta, e que chamarei de “condições iniciais”. Da conjunção de enunciados universais e

¹⁰ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. 314 p. ISBN 9788522466252. p.256.

¹¹ POPPER, Karl Raimund, Sir. **A lógica da pesquisa científica**. 13. ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2007. 567 p. ISBN 9788531602368. p.62.

condições iniciais *deduzimos* o enunciado singular “este fio romperá”. A esse enunciado denominamos *predição* específica e singular.

As condições iniciais descrevem aquilo que, habitualmente, é chamado de “*causa*” do evento em questão. (O fato de um peso de dois quilos ter sido preso a um fio que apresentava resistência à ruptura igual a um quilo foi a “*causa*” de seu rompimento). A predição descreve aquilo que é normalmente chamado de “*efeito*”.¹²

Dessa forma, é de vital importância compreender que, no modelo dedutivo, a necessidade de explicação não reside nas premissas por si só. Pelo contrário, reside na relação entre as premissas, a conclusão que acarretam e na capacidade de predizer tais conclusões de maneira acertada, isto é, nos “efeitos” descritos por Popper.

Por fim, cabe explicitar a aplicação do método hermenêutico no contexto desta pesquisa. A utilização desse método se fez necessária nos momentos de análise de decisões de órgãos colegiados internacionais com função jurisdicional no processo de interpretação e aplicação de normas de direito internacional incidentes nos diferentes temas de interesse para esta Tese. A compreensão da extensão dos efeitos jurídicos e políticos das decisões deve ser interpretada (hermenêutica) a partir de correlações lógicas com fatores externos à própria decisão. Evidentemente, o ato decisório já registra uma ação hermenêutica aplicada ao caso. No entanto, o que se pretende fazer é interpretar os entendimentos registrados a partir de informações contextuais externas ao enquadramento jurídico e factual da decisão, com a finalidade de atender aos diferentes objetivos específicos elencados para a produção desta investigação.

A pesquisa caracteriza-se por ser essencialmente bibliográfica e documental. Assim, a investigação foi pautada pela análise de conteúdo de diferentes tipos de documentos jurídicos, tais como tratados internacionais, acordos regionais, relatórios técnicos, estudos técnicos, resoluções e recomendações de organizações multilaterais, decisões de cortes e tribunais internacionais, entre outros. No que se refere ao material bibliográfico, as fontes foram igualmente amplas, compreendendo artigos científicos nacionais e internacionais, livros e capítulos de livros especializados em diferentes temáticas, entre outros. Em todos os casos, a análise de conteúdo será guiada pela realização dos diferentes objetivos específicos desta pesquisa.

Finalmente, é necessário esclarecer o contexto em que esta pesquisa foi desenvolvida. No ano de 2020, o projeto de pesquisa desta Tese obteve aprovação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para integrar o

¹² POPPER, Karl Raimund, Sir. **A lógica da pesquisa científica**. 13. ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2007. 567 p. ISBN 9788531602368. p.62-63.

Programa de Doutorado-Sanduiche no Exterior (PDSE-CAPES). Durante o período de seis meses (2021-2022), parte da pesquisa foi desenvolvida na Universidade de Coimbra (Portugal), sob a supervisão da Doutora Alexandra Aragão. Durante o estágio doutoral nesta instituição, foram realizados ajustes a fim de adequar a abordagem e tratar de aspectos-chave relacionados à fundamentação científica dos impactos ambientais ligados às mudanças climáticas e ao colapso dos serviços ecossistêmicos ao redor do mundo.

Nesse período, também foi realizada uma missão acadêmica junto à Universidade de Salamanca (Espanha) com a finalidade de contribuir com o projeto “*Por un consenso de futuro sostenible: Gobernanza anticipatoria y Prospectiva administrativa*”¹³, coordenado pela Doutora Zulima Sánchez. O projeto segue ativo e recebe financiamento da União Européia, tendo seus recursos geridos e disponibilizados aos investigadores por meio do *Ministerio de Ciencia y Innovación* do governo espanhol. A cooperação desenvolvida no âmbito desta iniciativa foi proposta em razão da adequação e relevância do objeto desta Tese: a mobilidade humana no contexto das mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos.

Em dezembro de 2022, após retornar ao Brasil e à instituição de origem (UCS), o autor desta investigação foi aprovado para participar do “*National Scholarship Programme of the Slovak Republic*” (NSP). O NSP é um programa de bolsas de estudos do Governo da Eslováquia destinado a apoiar a mobilidade de estudantes de doutorado, professores universitários, pesquisadores e artistas. O programa é inteiramente financiado pela União Europeia – *NextGenerationEU* e pelo Ministério da Educação, Ciência, Investigação e Esporte da República Eslovaca.

A participação do autor no NSP implicou a implementação do projeto de pesquisa intitulado: “*Crise humanitária, migração massiva e políticas públicas: Estudo comparado entre as políticas e a governança migratória adotadas pelo Brasil e Eslováquia nos contextos das mobilidades humanas originadas da Venezuela e Ucrânia*”.¹⁴ O projeto foi completamente executado entre março e dezembro de 2023, durante o período de mobilidade acadêmica na *Danubius University*, na Eslováquia. Durante esse intervalo, o

¹³ UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (España). **Por un consenso de futuro sostenible: Gobernanza anticipatoria y Prospectiva administrativa**. Disponível em: <https://produccioncientifica.usal.es/proyectos/51495/detalle>. Acesso em: 01 fev. 2024.

¹⁴ Em inglês: “*Humanitarian crisis, mass migration and public policies: A comparative study between the Migration Policy and Governance adopted by Brazil and Slovakia in the context of the human mobility of Venezuela and Ukraine*”.

professor supervisor da pesquisa foi o Coordenador do Programa de Doutorado em Políticas Públicas e Administração Pública, o Dr. Peter Ondria.

O objetivo do projeto foi conduzir um estudo sobre as políticas públicas de acolhimento humanitário implementadas na Eslováquia a partir de 2022, após a intensificação do conflito entre Rússia e Ucrânia. O intuito foi compará-las às políticas adotadas pelo governo brasileiro para gerenciar a crise no norte do Brasil, resultante da migração de venezuelanos. Ao examinar e identificar os elementos mais relevantes das boas práticas dos governos eslovaco e brasileiro, a pesquisa buscou destacar medidas viáveis que poderiam ser implementadas em antecipação a futuros eventos de mobilidade humana em grande escala, especialmente aquelas relacionadas às alterações climáticas e à degradação dos serviços dos ecossistemas.

Durante o período em que essa investigação era desenvolvida em território eslovaco, também foram realizadas missões acadêmicas junto à Universidade Fribourg (Suíça), à Universidade de Göttingen (Alemanha) e à Universidade de Matej Bel, na cidade de Banská Bystrica (Eslováquia).

Em duas oportunidades, a convite da Doutora Sarah Progin-Theuerkauf¹⁵, vice-reitora da Universidade de Fribourg, o autor pode apresentar as suas investigações desenvolvidas no campo das migrações. Mais precisamente esta Tese de doutorado e o estudo comparado realizado na Eslováquia. Nessas ocasiões houve um importante intercâmbio acadêmico e integração entre as pesquisas mencionadas e as investigações do *Centre du Droit des Migrations* e a Cátedra UNESCO para Direitos Humanos e Democracia, ambos co-coordenados pela Doutora Progin-Theuerkauf.

A atividade realizada na Universidade de Göttingen, de igual sorte, objetivou ampliar as possibilidades de cooperação internacional com pesquisadores atuantes nas áreas de Migrações e Direito Internacional, de modo a articular futuros projetos de pesquisa. Nessa ocasião, foi realizada uma reunião com esse propósito com o Doutor Andreas L. Paulus, ex Juiz da Corte Constitucional Alemã (2010 a 2022) e coordenador do Programa de Doutorado em *“Public International Law: Human Rights - International*

¹⁵ A Dra. Progin-Theuerkauf é: i) Cordenadora da “Cátedra UNESCO para Direitos Humanos e Democracia” (<https://www.unifr.ch/ius/fr/instituts/chaire-unesco-droits-de-l-homme-et-democratie.html>); ii) Codiretora do “Centre du Droit des Migrations”; iii) Codiretora do “Institut de Droit Européen”; iv) Codiretora do “Centre d’Études Européennes”; v) Codiretora do “Institut interdisciplinaire d’éthique et des droits de l’homme”; vi) Membro da direção do “Centre Suisse Islam et Société”; vii) Vice-presidente do Senado da Universidade de Fribourg; viii) Presidente do Departamento de Direito Internacional e Direito Comercial da Universidade de Fribourg; iv) Professora titular da disciplina “Chair for EU Law and Migration Law”

Economic and Environmental Law - International Criminal Law”¹⁶. No encontro, foram apresentadas e debatidas as investigações em curso.

A atividade desenvolvida na Universidade Matej Bel em Banská Bystrica foi direcionada ao compartilhamento de informações e pesquisas ligadas às migrações e refúgio na União Europeia. Foi uma importante oportunidade de integração com o corpo docente do programa de doutorado em Ciências Políticas e Relações Internacionais da supracitada instituição.

É importante destacar a relevância da investigação conduzida na Eslováquia e das missões acadêmicas ligadas a ela para a consolidação desta Tese, especialmente nas passagens em que são debatidos os meios legais de garantir o status de “sujeito protegido” para migrantes que não se enquadram nos critérios da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, especialmente em casos de migrações massivas. A análise abrangeu o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e o Sistema de Proteção Temporária na Eslováquia, assim como os meios de regularização migratória e proteção proporcionados pelo governo brasileiro ao reconhecer os imigrantes venezuelanos como refugiados, baseando-se nos preceitos da Declaração de Cartagena de 1984.

Ambos os casos citados e referenciados nesta Tese, apesar de não serem caracterizados por migrações decorrentes de eventos ambientais, são de extrema importância para as discussões realizadas e para a construção de um novo marco jurídico para os Migrantes Ambientais. Em ambas as situações, mesmo sendo diferentes em suas formas e conteúdos, há um marcado esforço e cooperação internacional para acolher grandes números de pessoas impelidas a deixar seus países. Apesar de sua grande vulnerabilidade, a princípio, essas pessoas não poderiam ser consideradas refugiadas.

Como se verá, apesar das limitações de cada uma dessas hipóteses, ambas aportam importantes contribuições nos campos jurídico, político e operacional dos meios de asseguramento dos direitos dos migrantes. Tais mecanismos podem, e devem, ser examinados a fim de comporem uma potencial solução para os casos presentes e futuros ligados às migrações ambientais.

¹⁶ UNIVERSITY OF GÖTTINGEN (Germany). **Public International Law: Human Rights - International Economic and Environmental Law - International Criminal Law**. Disponível em: <https://www.uni-goettingen.de/en/507360.html>. Acesso em: 01 fev. 2024.

2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS, SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS E DEPENDÊNCIA HUMANA: NOÇÕES FUNDAMENTAIS À PRESERVAÇÃO DA QUALIDADE ECOLÓGICA GLOBAL E PANORAMA GERAL DOS IMPACTOS AOS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS E SEGURANÇA HUMANA

O presente capítulo é dedicado a contextualizar alguns aspectos elementares para as discussões a serem desenvolvidas. Mais precisamente, busca-se apresentar um panorama geral acerca dos serviços ecossistêmicos das mudanças climáticas impactos ambientais emergentes nesse contexto e a noção de segurança humana.

Optou-se por dar um maior enfoque à noção de serviços ecossistêmicos e seus desdobramentos. Isso decorre do fato de que há pouca literatura específica sobre o assunto na área do Direito, especialmente ao relacionar o tema ao Direito Internacional Público e à mobilidade humana. Evidentemente há uma estreita relação entre o assunto e as mudanças climáticas, contudo nem sempre esses dois fatores estão associados. Por esse motivo, o tópico 2.1 trata do assunto a partir de uma perspectiva mais ampla dos eventos ambientais de larga escala. Isso se deve ao fato de que a crise ambiental e os incidentes capazes de desencadear processos migratórios intensos são muito mais amplos e variados do que apenas as situações ligadas aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Assim, em que pese a relação entre a degradação e colapso dos serviços ecossistêmicos serem tratados com prioridade nesta tese, o tópico 2.1 visa salientar a amplitude da questão ambiental e as suas possíveis implicações com a mobilidade humana.

Também cumpre indicar que as discussões acerca das mudanças climáticas serão retomadas no capítulo 5, ao se abordar o histórico relacionado ao reconhecimento da necessidade de enfrentamento global da crise ambiental e climática. Desse modo, essa primeira exposição visa tão somente apresentar as principais nuances que contextualizarão as demais seções desta investigação.

Este capítulo também objetiva apresentar as conceituações, contextualizações, e discussões relativas aos Serviços dos Ecossistemas, a sua degradação / colapso e a relação que mantém com o clima, haja vista a centralidade do assunto em relação a todas as discussões jurídicas, políticas e operacionais que se realizam nesta tese.

Além disso, considerando a conexão que o próprio conceito de serviços dos ecossistemas apresenta com a noção de bem-estar humano e social, este capítulo busca evidenciar alguns dos principais elementos que condicionam e determinam a mobilidade humana nesse contexto. Portanto, pretende-se analisar as maneiras com que as populações

vulnerabilizam-se a ponto de serem impelidas a deixar os territórios, e muitas vezes cruzarem fronteiras, na intenção de encontrarem melhores condições de vida para si e para seus familiares.

Essa abordagem justifica-se em razão de que é necessário, além de indicar a ligação entre as mudanças do clima, a qualidade ambiental / ecossistêmica e o bem-estar humano, também identificar de modo pormenorizado a conexão multifatorial entre os elementos que geram a vulnerabilidade das populações. Isso não apenas possibilitará que se construa uma compreensão mais ampla e profunda sobre o assunto, como também subsidiará as discussões desta tese com fatos e conjunturas que devem ser consideradas ao se buscar estruturar soluções jurídicas e operacionais para as migrações ambientais (tanto aquelas ocorridas em razão dos efeitos adversos das mudanças climáticas, quanto aquelas ocorridas em razão de eventos ambientais antrópicos ou naturais localizados em regiões específicas).

Por se tratar de um tema complexo, no sentido de haver o envolvimento de inúmeros fatores ambientais e humanos em interação dialética permanente, a elaboração de respostas efetivas deve considerar tanto as condições que determinam os fluxos migratórios como ações de remediação, para as situações em que a migração já está consolidada.

Dessa forma, o presente capítulo permite perceber camadas mais profundas da problemática no tocante à dimensão humana e aos riscos envolvidos nos contextos de degradação ecológica severa, bem como aos desafios a serem enfrentados pela comunidade internacional e Estados nacionais.

2.1 EVENTOS AMBIENTAIS DE LARGA ESCALA, CRISE AMBIENTAL E MOBILIDADE HUMANA

Os problemas ambientais de larga escala, capazes de gerar uma degradação severa dos ecossistemas, são amplos e virtualmente infundáveis. Há uma quantidade imensa de eventos ambientais causados pelo ser humano que afetam a qualidade ambiental e podem estar associados a fluxos migratórios. Incidentes ligados à exploração dos recursos do subsolo, como a mineração e a extração de petróleo, entre outros, podem ocasionar graves situações e forçar as populações a se deslocarem para outros territórios. No Brasil, nesse sentido, podem-se mencionar as catástrofes de Mariana e Brumadinho, por exemplo. No entanto, ainda que sejam casos emblemáticos, retratam uma lógica que, por si só, é a causa

de incontáveis outros episódios. Trata-se de uma lógica de produção e consumo que pressiona o meio ambiente e se relaciona com o mesmo apenas como matéria-prima, isto é, apenas como outro fator de produção.

Ao longo dos últimos 50 anos a humanidade presenciou um aumento expressivo nos processos de degradação ambiental. A demanda por recursos naturais cresceu substancialmente neste período. Fitter et al., registram que a expansão das áreas dedicadas à criação de gado e ao cultivo representou a deterioração dos habitats naturais de inúmeras espécies, o que também corroborou para o agravamento das taxas de extinção. As ameaças à diversidade biológica, entretanto, vão muito além disso. Pode-se citar, por exemplo, a introdução de espécies não nativas, a poluição, as mudanças climáticas, entre outros. Nos ecossistemas marinhos, a superexploração dos estoques e a poluição têm sido as causas mais graves de degradação.¹⁷

O presente tópico visa explorar as repercussões dos processos de deterioração ambiental, particularmente no tocante aos impactos nos serviços dos ecossistemas. Essa abordagem é indispensável à tese desenvolvida, uma vez que a perda de certos processos e propriedades ecológicas significa a perda de fatores que são a base para a prestação de SE indispensáveis ao bem-estar humano e à sociedade.¹⁸

O enfoque dado na abordagem dos processos de degradação e colapso dos serviços ecossistêmicos está relacionado principalmente às mudanças climáticas. Contudo, não se pretende afirmar ou indicar que as migrações ambientais ocorrem apenas nesse contexto e que outros eventos, naturais ou antrópicos, não possam gerar a mobilidade de grandes grupos populacionais. Essa opção se deve ao fato de que, como se verá: i) o próprio conceito de mudanças climáticas caracteriza um processo de deterioração dos serviços dos ecossistemas; ii) o aquecimento global, as mudanças climáticas e seus efeitos adversos possuem um elemento difuso e global, diferentemente de incidentes ambientais (antrópicos ou não) localizados em regiões específicas, os quais podem ser associados a processos de deslocamento humano; iii) as discussões acerca dos mecanismos jurídicos, diplomáticos, políticos e operacionais ligados à governança da crise climática se

¹⁷FITTER, Alastair; ELMQVIST, Thomas; HAINES-YOUNG, Roy; POTSCHIN, Marion; RINALDO, Andrea; SETALA, Heikki; STOLL-KLEEMANN, Susanna; ZOBEL, Martin; MURLIS, John. An Assessment of Ecosystem Services and Biodiversity in Europe. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M.. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 02.

¹⁸SCHRÖTER, Matthias; KUHLCHE, Christian; FÖRSTER, Johannes; BAESSLER, Cornelia; BONN, Aletta. The Risk to Ecosystems and Ecosystem Services: A Framework for the Atlas of Ecosystem Services. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 03. ISBN 978-3-319-96228-3.

desenvolvem há décadas no plano internacional, inclusive no que se refere à mobilidade humana ocorrida nesse contexto.

Portanto, abordar os efeitos das mudanças climáticas a partir de uma perspectiva que vincula a questão à degradação dos serviços dos ecossistemas e à mobilidade humana visa examinar os fenômenos a partir de uma lógica própria de bens comuns globais e difusos, quais sejam: i) o clima terrestre/planetário; ii) os serviços ecossistêmicos considerados em uma escala global; iii) os direitos humanos impactados devido às alterações provocadas nos ecossistemas e que geram a necessidade de migração (interna ou transfronteiriça).

Considerando isso, porém sem negligenciar a relevância de outros eventos ambientais de larga escala, o presente tópico aborda o assunto de forma mais ampla e genérica. É relevante tal exposição, uma vez que se reconhece que a crise ambiental é algo muito mais amplo do que as mudanças climáticas e que outros eventos não relacionados ao clima podem desencadear processos migratórios intensos e causarem o colapso de ecossistemas inteiros.

Ao se tratar sobre os referidos impactos, especialmente em termos globais, é necessário também ressaltar a relevância das mudanças climáticas e da poluição para a questão. Conforme destacam Baessler e Klotz, as alterações do clima já são consideradas como um grande foco pressão sobre os ecossistemas. As mudanças climáticas estão conectadas a uma variedade de efeitos nas estruturas e funções dos ecossistemas, por exemplo, mudanças nos estágios fenológicos, na composição das espécies, nas interações das espécies, na migração das espécies e nas condições do solo.¹⁹

No que se refere à poluição, a Avaliação Ecológica do Milênio (AEM) expressou apreensão em relação aos níveis de contaminação dos ecossistemas. Notadamente sobre a carga de certos nutrientes, a Avaliação chama atenção ao fato de que a humanidade já dobrou o fluxo de nitrogênio reativo nos continentes, e algumas projeções sugerem que isso pode aumentar em mais dois terços até 2050. O documento esclarece que fluxos excessivos de nitrogênio contribuem para a eutrofização²⁰ dos ecossistemas de água doce e costeiros, e para a acidificação dos mesmos. Esse processo

¹⁹ BAESSLER, Cornelia; KLOTZ, Stefan. Introduction to Part II: Drivers and Their Risks for Ecosystems, Their Functions, and Services. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 37. ISBN 978-3-319-96228-3.

²⁰ A eutrofização ou eutroficação ocorre quando um corpo de água recebe uma grande quantidade de efluentes com matéria orgânica enriquecida com minerais e nutrientes que induzem o crescimento excessivo de algas e plantas aquáticas.

acarreta, necessariamente, consequências negativas para a biodiversidade desses ecossistemas.²¹

As ameaças aos SE e à qualidade ambiental global são tão variadas nas maneiras com que se expressam, que a tentativa de se listar a totalidade de práticas degradantes e as suas consequências, seria impraticável. No entanto, compreender as forças motrizes das mudanças ambientais e sociais, seus impactos e sua relação com as tomadas de decisão deve ser um objetivo norteador daqueles que, por ventura, visem contribuir na construção de soluções aos desafios ambientais contemporâneos.

Baessler et al., em um esforço direcionado à traçar as conexões entre as ações humanas, as pressões que exercem sobre a biodiversidade e ecossistemas, e as consequências geradas, apresentam, na obra “*Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses*”, um quadro ilustrativo que discrimina alguns dos principais fatores a serem considerados. Ainda que, como mencionado, a tentativa de se listar todas as ações humanas causadoras de processos de deterioração da qualidade ambiental seja impraticável, é pertinente identificar, ao menos, algumas das principais determinantes. Os autores, na referida obra, apontam quatro eixos, originados nas ações humanas, que protagonizam os impactos aos ecossistemas em nível global. São eles: i) Mudança de uso da terra; ii) Mudanças climáticas; iii) Mudanças nos fluxos de matéria; iv) Invasões Biológicas.

Quadro 1: Classificação de fatos determinantes / determinantes secundárias, pressões e suas possíveis consequências para a biodiversidade e ecossistemas

Fatos determinantes	Determinantes secundários / pressões	Consequências
Mudança de uso da terra	<ul style="list-style-type: none"> • Super exploração • Urbanização • Fragmentação • Isolamento • Nova configuração de paisagem • Aplicação de pesticidas, inseticidas e fertilizantes sintéticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de habitat • Perda do ecossistema • Novas estruturas e funções do ecossistema antropogênico • Perda de espécies • Invasões de novas espécies • Mudanças nos fluxos de matéria • Perda de diversidade genética
Mudanças climáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Temperatura • Precipitação • Vento 	<ul style="list-style-type: none"> • Fenologia alterada • Novas faixas de distribuição de espécies • Nova composição de espécies em ecossistemas

²¹ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005. p. 15. ISBN 1-59726-040-1.

	<ul style="list-style-type: none"> • Extremos climáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas e funções do ecossistema alteradas • Alteração genética • Perda de espécies • Invasão de espécies
Mudanças nos fluxos de matéria	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da concentração de dióxido de carbono na atmosfera • Poluição por nutrientes • Poluição por outros produtos químicos (pesticidas e produtos farmacêuticos etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Teias alimentares/rede de interação • Concorrência • Efeitos tóxicos • Acúmulo de produtos químicos tóxicos em organismos • Perda de espécies • Invasão de espécies
Invasões Biológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Invasões de plantas e animais • Doenças se espalham • Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de espécies • Alteração das estruturas e funções dos ecossistemas • Hibridação • Evolução antropogênica • Homogeneização global da diversidade de espécies

Fonte: Baessler e Klotz (2019)²² - “Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses”

Os impactos ocasionados repercutem em diferentes níveis e de diferentes formas, porém sempre geram repercussões sistêmicas. Isso se deve à própria natureza das relações ecológicas. Poder identificar e atuar de modo a minimizar os efeitos negativos da ação humana e, quando possível, evitá-los ou remediá-los, deve orientar as tomadas de decisão públicas e privadas. A conscientização e organização para que isso ocorra demanda um entendimento claro acerca do vínculo existente entre a qualidade ambiental e o bem-estar humano, uma vez que implica uma resistência ao *status quo*. Isto é, exige uma postura ativa e diligente, principalmente, por parte das esferas públicas, nacionais e internacionais.

A restauração de ecossistemas frequentemente falha em reverter a perda de serviços ecossistêmicos, seja devido ao custo, atraso ou inviabilidade técnica. Quando a intervenção humana desencadeia a “mudança de regime” do ecossistema, é difícil reverter o impacto sobre os serviços do ecossistema que geram bem-estar para as comunidades. Mudança de regime significa uma “mudança significativa e persistente na estrutura e função dos sistemas (socioecológico), com impactos substanciais no conjunto de serviços ecossistêmicos fornecidos por esses sistemas”²³ [Tradução livre]. Além da perda de

²² BAESSLER, Cornelia; KLOTZ, Stefan. Introduction to Part II: Drivers and Their Risks for Ecosystems, Their Functions, and Services. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 35. ISBN 978-3-319-96228-3.

²³ [...] significant and persistent change in the structure and function of the systems (socio-ecological), with substantial impacts on the set of ecosystem services provided by these systems. JAX, K. (2014).

serviços ecossistêmicos, o regime de mudança também é caracterizado pela impossibilidade do ecossistema retornar ao estado anterior ao estresse. Em outras palavras, quando submetidos a pressões que excedem sua resiliência, os ecossistemas não são capazes de retornar ao estado anterior.

Daily et al., assinalam que apesar das evidentes perturbações aos ecossistemas e aos seus serviços, há elementos impulsionadores desse processo que impelem a humanidade, de forma praticamente irresistível, em uma direção de insustentabilidade e degradação. Os autores indicam duas grandes forças subjacentes. Uma delas é o crescimento rápido e insustentável na escala do empreendimento humano, nomeadamente o tamanho da população (e seu crescimento), o consumo per capita e os impactos ambientais que as tecnologias e instituições geram ao produzir e fornecer esses bens de consumo. A outra é a incompatibilidade entre a lógica econômica que visa resultados de curto prazo em termos quantitativos (crescimento constante) e o bem-estar social de longo prazo.²⁴

Nessa perspectiva, a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES²⁵, na sigla em inglês) expressou grande preocupação em relação às consequências do agravamento potencial da crise ambiental planetária. O “Relatório de avaliação global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos”, publicado no ano de 2019, registra de forma contundente a gravidade da situação.

Em termos de exploração direta, aproximadamente 60 bilhões de toneladas de recursos renováveis e não renováveis estão sendo extraídos a cada ano. Esse total quase dobrou desde 1980, à medida que a população cresceu consideravelmente, enquanto o consumo médio per capita de materiais (por exemplo, plantas, animais, combustíveis fósseis, minérios, material de construção) aumentou 15 por cento desde 1980. Esta atividade acarretou impactos sem precedentes: desde 1980, as emissões de gases de efeito estufa dobraram, aumentando a temperatura média global em pelo menos 0,7 ° C, enquanto a poluição por plástico nos oceanos aumentou dez vezes. Mais de 80 por cento das águas residuais globais estão sendo despejadas de volta no meio ambiente sem tratamento, enquanto 300-400 milhões de toneladas de metais pesados, solventes, lodo tóxico e outros resíduos de instalações industriais são despejados nas águas do mundo a cada ano. A aplicação excessiva ou inadequada de fertilizantes pode levar ao escoamento dos campos e entrar nos ecossistemas costeiros e de água doce, produzindo mais de 400 zonas

Thresholds, tipping points and limits. [Versão digital]. Não paginado. Disponível em: www.opennessproject.eu/library/reference-book Acesso em: 16 nov 2020.

²⁴DAILY, Gretchen C.; ALEXANDER, Susan; EHRLICH, Paul R.; GOULDER, Larry; LUBCHENCO, Jane; MATSON, Pamela A.; MOONEY, Harold A.; POSTEL, Sandra; SCHNEIDER, Stephen H.; TILMAN, David; WOODWELL, George M.. Ecosystem Services: benefits supplied to human societies by natural ecosystems. *Issues in Ecology*, Washington, v. 2, n. 1, p. 11-12, jun. 1997. Published by the Ecological Society of America.

²⁵ *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.*

hipóxicas que afetaram uma área total de mais de 245.000 km² já em 2008. Em alguns países insulares, espécies exóticas invasoras têm um impacto significativo sobre a biodiversidade, com as espécies introduzidas sendo um fator-chave de extinções.²⁶ [Tradução livre]

O documento aponta, em concordância com Daily et al., que o uso insustentável dos recursos da Terra está intimamente relacionado a um conjunto de fatores demográficos e econômicos que interagem de maneiras complexas. O relatório alerta que desde 1970 a população humana global passou de 3,7 para 7,6 bilhões, o que, inevitavelmente, acarreta fortes implicações para a degradação da natureza. Esse aumento, porém, ocorreu de forma desigual entre as diferentes regiões do planeta. O aumento do consumo per capita, também indicado por Daily et al., de igual sorte, se deu de modo desigual. Nessa linha, o relatório registra que aproximadamente 821 milhões de pessoas enfrentam insegurança alimentar na Ásia e na África, e 40 por cento da população global não tem acesso a água potável limpa e segura.²⁷

As áreas mais expostas a essa realidade, notadamente, são os países pobres. É justamente nessas regiões onde se percebe uma maior dependência social de sistemas de suporte de vida ecológicos. Isso ocorre pois, geralmente, esses territórios são caracterizados por serem, predominantemente, economias de subsistência. Dessa forma, as comunidades dependem diretamente dos ecossistemas para a alimentação e outros produtos necessários à sua subsistência.²⁸

²⁶ *In terms of direct exploitation, approximately 60 billion tons of renewable and nonrenewable resources are being extracted each year. That total has nearly doubled since 1980, as population has grown considerably while the average per capita consumption of materials (e.g., plants, animals, fossil fuels, ores, construction material) has risen by 15 per cent since 1980. This activity has generated unprecedented impacts: since 1980, greenhouse gas emissions have doubled, raising average global temperatures by at least 0.7 °C, while plastic pollution in oceans has increased tenfold. Over 80 per cent of global wastewater is being discharged back into the environment without treatment, while 300–400 million tons of heavy metals, solvents, toxic sludge and other wastes from industrial facilities are dumped into the world's waters each year. Excessive or inappropriate application of fertilizer can lead to run-off from fields and enter freshwater and coastal ecosystems, producing more than 400 hypoxic zones that affected a total area of more than 245,000 km² as early as 2008. In some island countries, invasive alien species have a significant impact on biodiversity, with introduced species being a key driver of extinctions.* DÍAZ, Sandra; SETTELE, Josef; BRONDÍZIO, Eduardo; NGO, Hien T.; GUÈZE, Maximilien; AGARD, John; ARNETH, Almut; BALVANERA, Patricia; BRAUMAN, Kate; BUTCHAR, Stuart. **The global assessment report on Biodiversity and Ecosystem Services: summary for policymakers.** Germany: Intergovernmental Science-Policy Platform On Biodiversity And Ecosystem Services (IPBES), 2019. p. 28. ISBN: 978-3-947851-13-3.

²⁷ DÍAZ, Sandra; SETTELE, Josef; BRONDÍZIO, Eduardo; NGO, Hien T.; GUÈZE, Maximilien; AGARD, John; ARNETH, Almut; BALVANERA, Patricia; BRAUMAN, Kate; BUTCHAR, Stuart. **The global assessment report on Biodiversity and Ecosystem Services: summary for policymakers.** Germany: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity And Ecosystem Services (IPBES), 2019. p. 29. ISBN: 978-3-947851-13-3.

²⁸ GOMEZ-BAGGETHUN, Erik; GROOT, Rudolf de. Natural Capital and Ecosystem Services: The Ecological Foundation of Human Society. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services.** Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 107.

É necessário destacar que a manutenção dos serviços ecossistêmicos está inerentemente ligada aos Direitos Humanos. Não há como se pensar em condições de vida dignas, em um contexto em que os SE esteja colapsados ou seriamente prejudicados. Nessa linha, o Relatório da ONU sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos afirma que:

Os direitos humanos e o meio ambiente estão inextricavelmente ligados e, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, aliados naturais. Os serviços dos ecossistemas – incluindo alimentos, água potável, substâncias medicinais, recreação e proteção contra desastres naturais, como enchentes e secas – são indispensáveis para o bem-estar de todas as pessoas em todos os lugares. A perda de tais serviços irá ameaçar cada vez mais o ‘direito ao desenvolvimento’ da humanidade. [...] Como repetidamente mostrado, um ambiente saudável é um fator vital na promoção da saúde e da vida humanas, direitos humanos básicos e na criação de um desenvolvimento sustentável. Os ecossistemas fornecem as necessidades básicas da vida, especialmente para os mais pobres e vulneráveis.²⁹ [Tradução livre]

Os impactos ambientais das ações humanas são multidimensionais e afetam a vida planetária de forma ampla. Entretanto, apesar da explícita conexão entre a capacidade das populações subsistirem dignamente e o fornecimento adequado de SE, há alguns aprofundamentos que são relevantes para o contexto desta tese. Por essa razão, a seguir são abordados de maneira específica os tópicos: i) impactos à biodiversidade; ii) impactos atmosféricos; iii) impactos aos ecossistemas terrestres; iv) impactos aos ecossistemas marinhos.

Essa abordagem decorre do entendimento de que o tema ocupa uma posição de centralidade nesta investigação, dado que as consequências das ações humanas que impactam os ecossistemas também repercutem na realização dos Direitos Humanos das populações afetadas. Assim sendo, a compreensão da extensão dos danos ecológicos e aos SE é necessária para que se possa aprofundar as discussões a respeito dos processos migratórios que ocorrem nesse contexto.

²⁹ *Human rights and the environment are inextricably linked and in respect to sustainable development, natural allies. Ecosystem services – including food, clean water, medicinal substances, recreation, and protection from natural hazards such as floods and droughts – are indispensable to the well-being of all people in all places. Loss of such services will increasingly threaten humanity’s ‘right to development.’ [...] As repeatedly shown, a healthy environment is a vital factor in promoting human health and life, basic human rights, and creating sustainable development. Ecosystems provide basic necessities of life, especially to the most poor and vulnerable.* Office of the High Commissioner for Human Rights; UN Environment Programme. United Nations. **Human Rights and the Environment: Rio+20 - joint report OHCHR and UNEP.** Geneva: UN, 2013. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9970/JointReport_OHCHR_HRE.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 dez. 2020.

2.2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O presente tópico tem por objetivo apresentar alguns dos principais aspectos ligados às mudanças climáticas que podem estar associados ao colapso de certos serviços ecossistêmicos, bem como a fluxos migratórios em diferentes regiões do planeta.

Nesse sentido, assumindo que o aquecimento global e as alterações que este gera no clima global possuem uma dimensão técnico-científica que pode ser relevante a alguns leitores, optou-se por incluir de forma apartada as explicações mais elementares sobre o assunto (*Apêndice I – Considerações Elementares sobre o Aquecimento Global e as Mudanças Climáticas*).

O reconhecimento quanto à necessidade de enfrentamento coordenado da crise climática é algo que ocupa espaço na agenda política internacional há décadas. As preocupações relacionadas aos efeitos que o aumento da temperatura global pode ocasionar já geraram inúmeras iniciativas jurídicas para a redução das causas geradoras do aquecimento global. A esse respeito, pode-se citar, a título de exemplo: i) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; ii) Acordo de Paris; iii) Declaração do Milênio das Nações Unidas; iv) Declaração de Joanesburgo sobre o desenvolvimento sustentável; v) Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; vi) As Conferências das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável; vii) Protocolo de Kyoto; viii) Protocolo de Montreal. No âmbito das Nações Unidas, também é pertinente destacar as 12 resoluções da Assembleia Geral sobre a “Proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade”, emitidas desde 1988.³⁰

É pertinente, ainda, destacar o seguinte trecho da Resolução 71-228 de 21 de dezembro de 2016 (última publicada sobre a temática referida), da Assembleia Geral da ONU.

1. Reafirma que a mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo, expressa profundo alarme de que as emissões de gases de efeito estufa continuam a aumentar globalmente, continua profundamente preocupado com o fato de que todos os países, especialmente os países em desenvolvimento, são vulneráveis aos impactos adversos das mudanças climáticas e já estão

³⁰ Resoluções 43/53 de 6 de dezembro de 1988; 54/222 de 22 de dezembro de 1999; 62/86 de 10 de dezembro de 2007; 63/32 de 26 de novembro de 2008; 64/73 de 7 de dezembro de 2009; 65/159 de 20 de dezembro de 2010; 66/200 de 22 de dezembro de 2011; 67/210 de 21 de dezembro de 2012; 68/212 de 20 de dezembro de 2013; 69/220 de 19 de dezembro de 2014; 70/205 de 22 de dezembro de 2015; 71/228, de dezembro de 2016. General Assembly. **A/RES/71/228**: protection of global climate for present and future generations of humankind. Geneva: UN, 2016. Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/71/228>. Acesso em: 28 nov. 2020.

experimentando um aumento em tais impactos, incluindo seca persistente e eventos climáticos extremos, degradação da terra, aumento do nível do mar, erosão costeira e acidificação dos oceanos, ameaçando ainda mais a segurança alimentar e esforços para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável, e a este respeito enfatiza que a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas representam uma prioridade global imediata e urgente;³¹ [Tradução livre]

Nesse contexto, é relevante o atual agravamento dos efeitos das mudanças climáticas. Citando algumas das consequências decorrentes das alterações do clima indicadas pela Organização Meteorológica Mundial, em seu relatório “*The Global Climate in 2015–2019*”, cabe evidenciar os seguintes fatos: i) aumento da temperatura global; ii) aceleração no aumento do nível do mar; iii) acidificação dos oceanos; iv) diminuição da extensão do gelo marinho; v) perda de massa dos mantos de gelos; vi) perda recorde de massa das geleiras; vii) aumento das ocorrências de inundações; viii) aumento das ocorrências de ciclones tropicais; ix) aumento das ocorrências de tornados e outras tempestades locais graves; x) aumento das ondas de calor; xi) intensificação das secas; xii) aumento dos eventos frios (*cold events*); xiii) aumento da insegurança alimentar e fome global devido ao impacto da seca; xiv) aumento do risco de doença ou morte relacionadas ao clima; xv) aumento da ameaça da elevação das temperaturas da superfície marinha à vida e ecossistemas marinhos; entre outros.³²

Corroborando com os dados apresentados pelo documento, o relatório “*United in Science 2020: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information*”, também produzido e publicado pela Organização Meteorológica Mundial, fez importantes aportes em relação às alterações do clima e às suas causas.

De acordo com o relatório, as emissões dos gases causadores do efeito estufa em 2019 e 2020 seguiram a tendência de aumento já identificada nos anos anteriores. Em 2019, as emissões globais de CO₂ fóssil atingiram um novo recorde (36,7 Gigatoneladas,

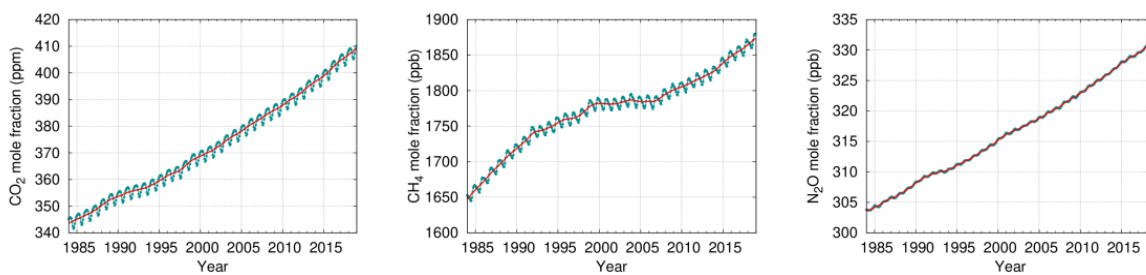
³¹ 1. Reaffirms that climate change is one of the greatest challenges of our time, expresses profound alarm that the emissions of greenhouse gases continue to rise globally, remains deeply concerned that all countries, particularly developing countries, are vulnerable to the adverse impacts of climate change and are already experiencing an increase in such impacts, including persistent drought and extreme weather events, land degradation, sea level rise, coastal erosion and ocean acidification, further threatening food security and efforts to eradicate poverty and achieve sustainable development, and in this regard emphasizes that mitigation of and adaptation to climate change represent an immediate and urgent global priority; General Assembly. **A/RES/71/228**: protection of global climate for present and future generations of humankind. Geneva: UN, 2016. Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/71/228>. Acesso em: 28 nov. 2020.

³² WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Geneva) (ed.). **The Global Climate in 2015–2019**. Geneva: Publications Board World Meteorological Organization, 2019. Disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21522#.X675H3RKjIV. Acesso em: 10 nov. 2020.

62% a mais do que em 1990). Além do aumento da concentração atmosférica do CO₂, as concentrações dos outros dois principais gases de efeito estufa (CH₄ e N₂O) também apresentaram elevação. O documento destacou que as emissões atuais de CO₂ e CH₄ são incompatíveis com o Acordo de Paris, que estabeleceu a meta de limitação do aquecimento global em 1,5 °C.³³

A análise do gráfico publicado pelo estudo, que retrata o aumento dos níveis de concentração dos gases CO₂, CH₄ e N₂O na atmosfera, ilustra a tendência de agravamento dos efeitos da mudança climática.

Figura 1: Fração molar globalmente média de CO₂, CH₄ e N₂O em ppm (CO₂) e ppb (CH₄; N₂O, respectivamente)



Fonte: World Meteorological Organization³⁴

Segundo o relatório, diversos estudos indicam que a influência antropogênica intensificou vários eventos ambientais. Evidências recentes sugerem que a ação humana aumentou a probabilidade de precipitação em maiores quantidades associadas a ciclones tropicais, aumentando a quantidade de chuva em cerca de 15%. Exemplos desses impactos são observados nos ciclones tropicais Idai e Kenneth, que atingiram Moçambique em março e abril de 2019, resultando em inúmeras mortes e caos social nas regiões afetadas.³⁵

³³ WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. p. 02. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

³⁴ WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. p. 04. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

³⁵ WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020.

Outros eventos climáticos, de diversas naturezas, também têm apresentado um alarmante aumento no número de ocorrências e intensidade. A título de exemplo, destaca-se o caso das secas em diferentes regiões do continente africano.

Desde 2016, as secas têm causado grandes impactos, tanto na sociedade quanto na economia, em diversas partes do mundo. Na África, milhões de pessoas precisaram de assistência após a escassez de alimentos causada pela seca. Na África Oriental em 2016/2017, 6,7 milhões de pessoas na Somália estavam com insegurança alimentar no pico da seca. A seca voltou a muitas partes da África Austral em 2018/2019, com o Zimbabué entre as áreas mais afetadas. Algumas secas mostram uma influência humana direta ou indireta, incluindo a seca de 2016/2017 da África Oriental que foi fortemente influenciada pelas temperaturas quentes da superfície do mar no oeste do Oceano Índico.³⁶ [Tradução livre]

Cabe salientar que as mudanças climáticas afetam os ecossistemas terrestres de várias maneiras. As estações propícias para a produção de alimentos e os limites naturais dos biomas mudam em consequência do aumento das temperaturas ou em razão de alterações nas precipitações. De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC³⁷, na sigla em inglês), entre 1964 e 2007 estima-se que essas modificações no clima geraram perdas de quase 10% nas safras de cereais devido a extremos climáticos de calor e seca.³⁸

O número crescente de eventos climáticos extremos ligados às mudanças climáticas também deve resultar em perdas florestais; ondas de calor e secas fomentam incêndios florestais. Episódios de aumento da mortalidade de árvores observados em muitas regiões do mundo foram atribuídos ao estresse por calor e seca, enquanto os extremos climáticos também afetam a infraestrutura local e, portanto, o transporte e o comércio de bens relacionados à terra. Assim, a adaptação é um desafio chave para reduzir os impactos adversos nos sistemas terrestres.³⁹ [Tradução livre]

p. 10. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

³⁶ *Since 2016, droughts have had major impacts, both on society and the economy, in numerous parts of the world. In Africa millions of people required assistance after drought-related food shortages. In east Africa in 2016/2017, 6.7 million people in Somalia were food insecure at the drought's peak. Drought returned to many parts of southern Africa in 2018/2019, with Zimbabwe amongst the worst-affected areas. Some droughts show a direct or indirect human influence, including the 2016/2017 East African drought which was strongly influenced by warm sea-surface temperatures in the western Indian Ocean.* WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. p. 10. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

³⁷ *Intergovernmental Panel on Climate Change.*

³⁸ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (Switzerland) (ed.). **Climate Change and Land**. Geneva: United Nations, 2019. Chapter 1: Framing and Context. p.84. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/04_Chapter-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

³⁹ *The increasing number of extreme weather events linked to climate change is also expected to result in forest losses; heat waves and droughts foster wildfires. Episodes of observed enhanced tree mortality*

O calor incomum contribuiu para que 2019 e 2020 registrassem incêndios florestais sem precedentes. Na região ártica, em junho de 2019 incêndios em grande escala causaram grandes perdas do permafrost. Em 2020 também ocorreram, e seguem a ocorrer, devastações na floresta amazônica como resultado do alastramento do fogo.⁴⁰ Tais incidentes também ocorreram em solo australiano, onde houve uma severa e prolongada temporada de incêndios florestais no final de 2019, com grandes incêndios no início de setembro que continuaram até o início de 2020. Essa devastação alcançou mais de 10 milhões de hectares. “A probabilidade das condições climáticas que levaram a esses incêndios aumentou em pelo menos 30% desde 1900, como resultado da mudança climática antropogênica”⁴¹ [Tradução livre].

Por fim, atestando a extrema gravidade da situação, no dia 12 de dezembro de 2020, o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, pronunciou-se publicamente para requerer aos líderes internacionais que declarem estado de emergência climática. Segundo Guterres, não há mais como negar a emergência climática e seus efeitos devastadores em diversas partes do mundo, mediante o que ele denominou de “desastres naturais”.⁴²

2.3. SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA CONCEITUAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E RELEVÂNCIA EM ÂMBITO INTERNACIONAL

across many world regions have been attributed to heat and drought stress, whilst weather extremes also impact local infrastructure and hence transportation and trade in land-related goods. Thus, adaptation is a key challenge to reduce adverse impacts on land systems. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (Switzerland) (ed.). **Climate Change and Land**. Geneva: United Nations, 2019. Chapter 1: Framing and Context. p.85. Disponível em:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/04_Chapter-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

⁴⁰ WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. p. 10. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

⁴¹ *The likelihood of the weather conditions that led to those wildfires has increased by at least 30% since 1900, as a result of anthropogenic climate change.* WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. p. 10. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

⁴² ONU NEWS. Organização das Nações Unidas. **Guterres pede a líderes internacionais que declarem estado de emergência climática**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1736052>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Dentre os diversos conceitos apresentados e abordados ao longo desta tese, a noção de “serviços ecossistêmicos”, ou “serviços dos ecossistemas”, ocupa uma posição de destaque em termos de relevância.

Os ecossistemas, a depender de suas propriedades, têm o potencial de gerar “serviços” que beneficiam os seres humanos. Os serviços dos ecossistemas (SE) correspondem às suas funções que, de alguma maneira, são usadas, desfrutadas, ou consumidas pelos seres humanos. Estes serviços abrangem diferentes benefícios, podendo corresponder a bens materiais, tais como água potável, matérias-primas, e plantas medicinais, etc., ou ainda a serviços não comercializados, como regulação do clima, assimilação de resíduos, purificação de água, sequestro de carbono, controle de erosão, proteção contra inundações, etc.⁴³

Os serviços ecossistêmicos são gerados a partir de um complexo de ciclos naturais, impulsionados pela energia solar. Os ciclos realizam-se em escalas muito diferentes. Os ciclos biogeoquímicos, como é o caso carbono, perpassam os seres vivos e o ambiente físico. Esses processos são globais e alcançam todo o ambiente planetário, desde o topo da atmosfera até as profundezas dos solos e dos oceanos. Os ciclos de vida das bactérias, em contraste, podem se dar em áreas muito pequenas. A velocidade com que esses ciclos ocorrem também pode ser muito diferente. O ciclo biogeoquímico do carbono, por exemplo, ocorre muito mais rapidamente do que o do fósforo. Da mesma forma, os ciclos de vida dos microrganismos podem ser de ordens de magnitude muito mais velozes do que os das árvores, por exemplo.⁴⁴

Há uma interação permanente e indissociável entre todos os diferentes ciclos que ocorrem no planeta. Esse fato deve ser bem compreendido, sob pena de que eventos como as mudanças climáticas sejam menosprezados no que se refere ao seu potencial impacto em áreas específicas e em relações ecossistêmicas determinadas. De igual sorte, o inverso também ocorre. As microinterações e os ciclos que ocorrem em microescala também influenciam os eventos de maiores proporções, em uma dinâmica dialética.

A interrupção ou perda de certos serviços dos ecossistemas, que atuam como sistemas de suporte à vida, revela sua imprescindibilidade e a maneira como estão inter-relacionados. Por exemplo, o desmatamento destaca o papel decisivo das florestas no

⁴³ GOMEZ-BAGGETHUN, Erik; GROOT, Rudolf de. Natural Capital and Ecosystem Services: The Ecological Foundation of Human Society. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 111.

⁴⁴ DAILY, Gretchen C. What are Ecosystem Services? In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems**. Washington: Island Press, 1997. p. 04. ISBN 1-55963-475-8.

ciclo hidrológico e na mitigação de enchentes, secas, forças do vento e chuvas que causam a erosão. A liberação de substâncias tóxicas no meio ambiente revela a natureza e a importância dos processos físicos e químicos, governados em parte por uma diversidade de microrganismos que dispersam e decompõem materiais perigosos. A deterioração da camada de ozônio, por exemplo, aguçou a consciência acerca do valor de seu serviço na filtragem da radiação ultravioleta.⁴⁵

A importância da compreensão da inter-relação entre os diferentes fenômenos e a sua relevância para a vida humana é tamanha que no ano de 2005 a Organização das Nações Unidas divulgou o maior estudo sobre o estado dos ecossistemas no Planeta até o momento em que esta tese é produzida. A Avaliação Ecosistêmica do Milênio⁴⁶ - AEM (título dado relatório) teve a participação de 1.395 especialistas de 95 países, e concentrou-se na análise das ligações entre os ecossistemas e o bem-estar humano e, em particular, nos serviços dos ecossistemas.⁴⁷

A AEM abordou desde ecossistemas pouco afetados pelas atividades humanas como florestas naturais, até regiões de nível intermediário de modificação humana e ecossistemas intensamente modificados pelo ser humano, como regiões agrícolas e urbanas.⁴⁸

A Avaliação seguiu o padrão dos estudos anteriormente feitos pelos IPCC, realizando uma revisão da literatura científica e sistematização dos dados disponíveis referentes às realidades locais e regionais, de modo a relacionar essas informações com o panorama global. O estudo sistematizou os dados disponíveis à época. Contudo, essa abordagem trouxe três avanços significativos: i) a formação de um estudo científico em relação ao estado dos ecossistemas; ii) uma inédita atenção global no tocante aos serviços ecossistêmicos; iii) a apresentação de conclusões resultantes da análise de um importante repositório de informações/dados de forma integral.⁴⁹

A definição de serviços ecossistêmicos adotada pela AEM é que estes correspondem aos “benefícios que os ecossistemas fornecem às pessoas”. O relatório

⁴⁵ DAILY, Gretchen C. What are Ecosystem Services? In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems**. Washington: Island Press, 1997. p. 05. ISBN 1-55963-475-8.

⁴⁶ *Millennium Ecosystem Assessment*.

⁴⁷ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1.

⁴⁸ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1.

⁴⁹ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 101.

ainda categorizou os serviços dos ecossistemas em quatro grupos: i) Serviços de Provisão; ii) Serviços de Regulação; iii) Serviços Culturais; iv) Serviços de Suporte.⁵⁰

Essa classificação também foi adotada pelo Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas ao apresentar a definição de serviços ecossistêmicos:

Serviços Ecossistêmicos: Processos ou funções ecológicas com valor monetário ou não monetário para os indivíduos ou a sociedade em geral. Estes são frequentemente classificados como (1) serviços de apoio, como produtividade ou manutenção da biodiversidade, (2) serviços de abastecimento, como alimentos ou fibras, (3) serviços de regulação, como regulação do clima ou sequestro de carbono e (4) serviços culturais, como turismo ou apreciação espiritual e estética.⁵¹ [Tradução livre].

A classificação proposta é extremamente útil ao se examinar a ampla gama de benefícios que o adequado funcionamento dos ecossistemas proporciona à humanidade.

Serviços de Provisão / Produção: Via de regra referem-se a recursos bióticos renováveis, como plantas e animais, e recursos abióticos como matérias-primas. São exemplos desta categoria de serviços o oxigênio, água potável, alimentos, energia, recursos medicinais e genéticos, fibras para a confecção de roupas, entre outros.⁵² O acesso direto a esses serviços condiciona a própria existência humana no planeta.

Em um nível básico, pode-se questionar: como seria possível os seres humanos subsistirem sem acesso à água potável e alimento? A água doce é obtida de ecossistemas, e, portanto, o fornecimento de água doce pode ser considerado um serviço de abastecimento.

Nessa mesma linha, todo o alimento é um serviço da natureza. Mesmo os alimentos produzidos sob condições altamente controladas são produtos dos processos biológicos da natureza. Seja no material genético a partir do qual as sementes ou o gado

⁵⁰ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1.

⁵¹ *Ecological processes or functions having monetary or nonmonetary value to individuals or society at large. These are frequently classified as (1) supporting services such as productivity or biodiversity maintenance, (2) provisioning services such as food or fibre, (3) regulating services such as climate regulation or carbon sequestration and (4) cultural services such as tourism or spiritual and aesthetic appreciation.* WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019. p.684. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁵²GRUNEWALD, Karsten; BASTIAN, Olaf. **Ecosystem Services: concept, methods and case studies**. Berlin: Springer, 2015. p. 46. ISBN 978-3-662-44142-8.

são criados (ou biotecnologicamente alterados), nos solos nos quais as plantações são cultivadas ou na água que torna a terra fértil. A alimentação humana depende de uma infraestrutura natural subjacente às habilidades e tecnologia de agricultores em todo o mundo.

Serviços de Regulação: São os benefícios obtidos da regulação dos processos ecossistêmicos, tais como a regulação do clima, de doenças, de cheias, da qualidade do ar, da purificação da água e tratamento de resíduos, da erosão do solo, entre inúmeros outros.⁵³ Grunewald e Bastian observam que a biosfera e seus ecossistemas são pré-condições – e portanto indispensáveis – para a vida humana. Processos como o armazenamento e transferência de material mineral e energia nas cadeias alimentares, ciclos biogeoquímicos, mineralização da matéria orgânica nos solos e regulação do clima, entre muitos outros processos, são fundamentais para a vida planetária.⁵⁵

Os autores ainda ressaltam que os serviços de regulação, por serem vistos como benefícios “meramente” indiretos, são frequentemente ignorados. Isso permanece assim até que sejam prejudicados ou entrem em colapso, momento em que a atenção e o reconhecimento de sua importância surgem.⁵⁶

Dois desses serviços que muitas vezes são considerados como de menor importância, mas que sustentam uma gama imensa de outros serviços, são a polinização e o controle de pragas. A produção agrícola é altamente dependente desses dois serviços.⁵⁷

Um terço da alimentação humana é derivada de plantas polinizadas por polinizadores selvagens. Sem os serviços de polinização natural, as safras diminuiriam vertiginosamente e muitas espécies de plantas selvagens seriam extintas.⁵⁸

⁵³ ARAGÃO, Alexandra. Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 55-66, 21 maio 2019. p.62-63. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_4.

⁵⁴ Ver também RUSINAMHODZI, Leonard. **Role of ecosystem services in sustainable food systems**. London: Academic Press, 2020. p. 21. ISBN: 978-0-12-816436-5.

⁵⁵ GRUNEWALD, Karsten; BASTIAN, Olaf. **Ecosystem Services: concept, methods and case studies**. Berlin: Springer, 2015. p. 46. ISBN 978-3-662-44142-8.

⁵⁶ GRUNEWALD, Karsten; BASTIAN, Olaf. **Ecosystem Services: concept, methods and case studies**. Berlin: Springer, 2015. p. 46. ISBN 978-3-662-44142-8.

⁵⁷ NORRIS, Ken; POTTS, Simon G.; MORTIMER, Simon R. Ecosystem Services and Food Production. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 57.

⁵⁸ DAILY, Gretchen C.; ALEXANDER, Susan; EHRLICH, Paul R.; GOULDER, Larry; LUBCHENCO, Jane; MATSON, Pamela A.; MOONEY, Harold A.; POSTEL, Sandra; SCHNEIDER, Stephen H.; TILMAN, David; WOODWELL, George M. Ecosystem Services: benefits supplied to human societies by natural ecosystems. **Issues in Ecology**, Washington, v. 2, n. 1, p. 10, jun. 1997. Published by the Ecological Society of America.

De acordo com Lautenbach, existem indícios claros de que os agentes polinizadores estão diminuindo devido à perda e fragmentação de habitats, o uso crescente de pesticidas, a poluição, a disseminação de patógenos, as mudanças climáticas, entre outras causas relacionadas à degradação ambiental. Isso gera um risco à produção agrícola e, conseqüentemente, aos agricultores (perda de renda e subsistência) e aos consumidores (custos mais altos e dificuldade de acesso aos alimentos).⁵⁹

No que se refere ao serviço de controle de pragas, além de diminuir os danos às plantações por fatores biológicos, o controle pode reduzir a resistência das espécies indesejadas aos inseticidas e diminuir a necessidade de métodos de controle químico. A manutenção desse serviço, assim como a polinização, é fundamental para a produção de alimentos.⁶⁰

Assim, em que pese os serviços de regulação por vezes serem encarados como fornecedores de benefícios indiretos, a sua relevância para a humanidade é direta. No contexto das mudanças climáticas, e das alterações promovidas nos ecossistemas, há alguns câmbios que devem ser acompanhados com atenção devido ao seu potencial impacto global. O documento publicado pelo IPCC no ano de 2020, intitulado “*Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*” concluiu, com um alto grau de confiança, que as mudanças climáticas irão alterar os processos biológicos, químicos e físicos no oceano que interagem diretamente com o sistema climático por meio de seus efeitos na composição atmosférica.⁶¹

Cita-se, assim, o impacto ao serviço de regulação do sequestro de carbono, o qual, segundo o relatório, será afetado pela elevação das temperaturas marinha e atmosférica. O documento chama a atenção ao fato de que os ecossistemas de águas profundas também

⁵⁹LAUTENBACH, Sven. Provisioning Ecosystem Services at Risk: Pollination Benefits and Pollination Dependency of Cropping Systems at the Global Scale. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p.97 ISBN 978-3-319-96228-3.

⁶⁰NORRIS, Ken; POTTS, Simon G.; MORTIMER, Simon R. Ecosystem Services and Food Production. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 59.

⁶¹[...] *removal of methane released from the beneath the seabed through microbial anaerobic oxidation and the sequestration of methane-derived carbon in carbonate*. BINDOFF, Nathaniel L.; CHEUNG, William W. L.; KAIRO, James G.; ARÍSTEGUI, Javier; GUINDER, Valeria A.; HALLBERG, Robert; HILMI, Nathalie; JIAO, Nianzhi; KARIM, Md saiful; LEVIN, Lisa; O'DONOGHUE, Sean; CUICAPUSA, Sara R. Purca; RINKEVICH, Baruch; SUGA, Toshio; TAGLIABUE, Alessandro; WILLIAMSON, Phillip. **Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities**. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019, p. 507. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/09_SROCC_Ch05_FINAL-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

contribuem para a “remoção de metano liberado do fundo do mar por meio da oxidação anaeróbia microbiana e do sequestro de carbono derivado do metano em carbonato”.⁶²

As consequências para modificações expressivas nos serviços de regulação são de difícil previsão, pois implicam o desencadeamento de repercussões sistêmicas em diferentes níveis. No entanto, é fato bem conhecido a necessidade de se buscar preservar ao máximo possível a estabilidade dos ecossistemas que geram serviços reguladores chaves, como é o caso indicado pelo relatório do IPCC ora referenciado.

Serviços Culturais: Correspondem aos benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas por meio do enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo, reflexão, recreação e experiências estéticas. Grunewald e Bastian referem-se a essa categoria de SE como serviços “psicológicos-sociais”.⁶³

A diversidade dos ecossistemas é um fator que influencia a diversidade das culturas, uma vez que a relação com a natureza é um importante elemento na história dos povos. Além disso, muitas vezes essa relação também é marcada por valores espirituais e religiosos.

As associações relativas aos valores não materiais / culturais dos ecossistemas são inúmeras. É pertinente também mencionar os valores educacionais que estes podem ter. Os ecossistemas, seus componentes e processos fornecem a base para a educação formal e informal em muitas sociedades. Essa presença nas relações sociais é algo que se deve atentar, pois em muitos casos os ecossistemas influenciam os tipos de relações sociais que são estabelecidas.⁶⁴

Ao se incluir a noção de “experiências estéticas”, “valores estéticos”, ou outro termo que o venha a equivaler, o que se faz é passar a considerar também como um serviço gerador de bem-estar humano a experiência humana de contato com o belo.

Independentemente do benefício cultural em específico que se considere ao se refletir sobre esse gênero de serviço, o bem-estar humano associado é uma constante. Por

⁶² BINDOFF, Nathaniel L.; CHEUNG, William W. L.; KAIRO, James G.; ARÍSTEGUI, Javier; GUINDER, Valeria A.; HALLBERG, Robert; HILMI, Nathalie; JIAO, Nianzhi; KARIM, Md saiful; LEVIN, Lisa; O'DONOGHUE, Sean; CUICAPUSA, Sara R. Purca; RINKEVICH, Baruch; SUGA, Toshio; TAGLIABUE, Alessandro; WILLIAMSON, Phillip. *Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities*. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019, p. 507. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/09_SROCC_Ch05_FINAL-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁶³ GRUNEWALD, Karsten; BASTIAN, Olaf. **Ecosystem Services: concept, methods and case studies**. Berlin: Springer, 2015. p. 46. ISBN 978-3-662-44142-8.

⁶⁴ RUSINAMHODZI, Leonard. **Role of ecosystem services in sustainable food systems**. London: Academic Press, 2020. p. 22. ISBN: 978-0-12-816436-5.

mais que as sociedades atuais sejam, em grande parte, caracterizadas por organizarem-se em grandes centros urbanos (meio ambientes artificiais / semi-artificiais), a necessidade humana de estar em contato direto com o meio natural permanece. Mesmo em cidades altamente urbanizadas, parques, jardins botânicos e áreas verdes costumam ser muito frequentadas.

Serviços de Suporte: São estruturas e processos que mantêm as funções do ecossistema que fornecem outros serviços.⁶⁵ São serviços de suporte, por exemplo, o processo de formação do solo, a fotossíntese, os ciclos de nutrientes, a ciclagem de água, entre outros.⁶⁶ Todos esses ciclos são fundamentais para a vida humana. São os serviços que dão sustentação a todos os demais.

Um dos serviços de suporte dos ecossistemas que é particularmente relevante devido à conexão com as mudanças climáticas, é o ciclo do carbono. O conhecimento sobre o ciclo global do carbono é essencial para a compreensão das implicações das mudanças induzidas pelo homem nos principais reservatórios de carbono na natureza. Essas alterações exercem influência direta nos níveis de concentração de CO₂ na atmosfera.⁶⁷

O ciclo do carbono implica em quatro reservatórios principais: i) CO₂ presente na atmosfera; ii) Compostos orgânicos em organismos vivos ou recentemente mortos; iii) CO₂ dissolvido nos oceanos e outras massas de água; iv) Carbonato de cálcio (CaCO₃) em calcário e em matéria orgânica enterrada (por exemplo, gás natural, turfa, carvão e petróleo). O ciclo do carbono em cada um desses reservatórios está intrinsecamente conectado aos organismos vivos.⁶⁸

As plantas continuamente extraem carbono da atmosfera e o usam para formar carboidratos e açúcares para construir seus tecidos por meio do processo de

⁶⁵ BINDOFF, Nathaniel L.; CHEUNG, William W. L.; KAIRO, James G.; ARÍSTEGUI, Javier; GUINDER, Valeria A.; HALLBERG, Robert; HILMI, Nathalie; JIAO, Nianzhi; KARIM, Md saiful; LEVIN, Lisa; O'DONOGHUE, Sean; CUICAPUSA, Sara R. Purca; RINKEVICH, Baruch; SUGA, Toshio; TAGLIABUE, Alessandro; WILLIAMSON, Phillip. *Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities*. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019, p. 508. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/09_SROCC_Ch05_FINAL-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁶⁶ RUSINAMHODZI, Leonard. **Role of ecosystem services in sustainable food systems**. London: Academic Press, 2020. p. 22-23. ISBN: 978-0-12-816436-5.

⁶⁷ BOLIN, Bert. **A History of the Science and Politics of Climate Change: the role of the intergovernmental panel on climate change**. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 13. ISBN 978-0-521-88082-4.

⁶⁸ ALEXANDER, Susan E.; SCHNEIDER, Stephen H.; LAGERQUIST, Kalen. *The Interaction of Climate and Life*. In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems**. Washington: Island Press, 1997. p.76. ISBN 1-55963-475-8.

fotossíntese. Os animais consomem plantas e usam esses compostos orgânicos em seu metabolismo. Quando as plantas e os animais morrem, o CO₂ é formado novamente, à medida que os compostos orgânicos se combinam com o oxigênio durante a decomposição. Nem todos os compostos são oxidados, entretanto, e uma pequena fração é transportada e redepositada como sedimento e presa onde pode formar depósitos de turfa, carvão e petróleo. O dióxido de carbono da atmosfera também se dissolve nos oceanos e em outros corpos d'água. As plantas aquáticas usam para fotossíntese, e muitos animais aquáticos usam para fazer conchas de carbonato de cálcio (CaCO₃). As conchas de organismos mortos (por exemplo, fitoplâncton ou recifes de coral) se acumulam no fundo do mar e podem formar calcário que faz parte do ciclo sedimentar.⁶⁹ [Tradução livre]

Os quatro tipos de reservatórios listados estão inter-relacionados e interagem, como visto, de uma maneira dinâmica e sistêmica. Uma vez que os níveis de CO₂ na atmosfera são diretamente influenciados pelo funcionamento dos ecossistemas, há uma correlação imediata entre o aumento ou redução dos gases geradores do efeito estufa e o grau de preservação dos mesmos. O processo de sequestro de carbono promovido pelos ecossistemas sofre influência de diversos fatores, dentre os quais os padrões de cobertura vegetal, reflorestamento, manejo florestal, etc. Assim, as atividades humanas que relacionados ao uso e ocupação dos solos também acabam por afetar o ciclo do carbono. Evidentemente, tal exemplo não é a única forma de intervenção humana no referido ciclo; contudo, serve para ilustrar a facilidade de geração de impactos antrópicos.

Essa categorização quadrupla dos SE é uma contribuição importante da Avaliação do Milênio. A partir dessa classificação é possível traçar quadros avaliativos específicos sobre diferentes aspectos dos ecossistemas.

De acordo com o relatório “*Climate Change and Land: interlinkages between desertification, land degradation, food security and greenhouse gas fluxes*”, do IPCC, após a publicação do AEM, as avaliações sobre mudanças no uso do solo passaram a referir em muito maior medida os serviços dos ecossistemas. Inclusive, passaram a incluir

⁶⁹ *Plants continuously extract carbon from the atmosphere and use it to form carbohydrates and sugars to build up their tissues through the process of photosynthesis. Animals consume plants and use these organic compounds in their metabolism. When plants and animals die, CO₂ is formed again as the organic compounds combine with oxygen during decay. Not all of the compounds are oxidized, however, and a small fraction is transported and redeposited as sediment and trapped where it can form deposits of peat, coal, and petroleum. Carbon dioxide from the atmosphere also dissolves in oceans and other bodies of water. Aquatic plants use it for photosynthesis, and many aquatic animals use it to make shells of calcium carbonate (CaCO₃). The shells of dead organisms (e.g., phytoplankton or coral reefs) accumulate on the sea floor and can form limestone that is part of the sedimentary cycle.* ALEXANDER, Susan E.; SCHNEIDER, Stephen H.; LAGERQUIST, Kalen. The Interaction of Climate and Life. In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems**. Washington: Island Press, 1997. p.76. ISBN 1-55963-475-8.

estudos sobre estratégias para a maximização do fornecimento de SE visando o bem-estar humano.⁷⁰

A ideia de que os ecossistemas trazem benefícios aos seres humanos e de que a sua conservação pode prevenir o risco de perda dos serviços dos ecossistemas é bastante antiga e remonta, como já referido, tempos imemoriais. Porém o termo “serviços ecossistêmicos”, como é atualmente utilizado, foi promovido por biólogos conservacionistas na década de 1980, que afirmavam que a biodiversidade deve ser conservada não apenas em razão de seu valor intrínseco, mas também por causa dos serviços que fornece às pessoas.⁷¹

Entretanto, em que pese o termo ter aparecido na literatura na década de 1980, as origens do interesse nos SE, no contexto em que hoje é debatido, remontam ao final da década de 1960 com a preocupação de que a extinção de um elevado número de espécies acarrete graves consequências para a humanidade.⁷²

Aragão lembra, ainda, que a acentuada importância dos SE enquanto conceito de interesse da comunidade internacional, também foi promovida pelo diplomata ganhês, ex-Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan.⁷³

[...] o ambiente natural realiza para nós, gratuitamente, serviços básicos sem os quais a nossa espécie não poderia sobreviver. A camada de ozônio remove os raios ultravioletas do sol que prejudicam pessoas, animais e plantas. Os

⁷⁰ SMITH, Pete; NKEM, Johnson; CALVIN, Katherine; CAMPBELL, Donovan; CHERUBINI, Francesco; GRASSI, Giacomo; KOROTKOV, Vladimir; HOANG, Anh Le; LWASA, Shuaib; MCELWEE, Pamela; NKONYA, Ephraim; SAIGUSA, Nobuko; SOUSSANA, Jean-Francois; TABOADA, Miguel Angel. Interlinkages between desertification, land degradation, food security and greenhouse gas fluxes: Synergies, trade-offs and integrated response options. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. p. 625. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/09_Chapter-6.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁷¹ SCHRÖTER, Matthias; RING, Irene; SCHRÖTER-SCHLAACK, Christoph; BONN, Aletta. The Ecosystem Service Concept: Linking Ecosystems and Human Wellbeing. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 07. ISBN 978-3-319-96228-3.

⁷² SMITH, Pete; NKEM, Johnson; CALVIN, Katherine; CAMPBELL, Donovan; CHERUBINI, Francesco; GRASSI, Giacomo; KOROTKOV, Vladimir; HOANG, Anh Le; LWASA, Shuaib; MCELWEE, Pamela; NKONYA, Ephraim; SAIGUSA, Nobuko; SOUSSANA, Jean-Francois; TABOADA, Miguel Angel. Interlinkages between desertification, land degradation, food security and greenhouse gas fluxes: Synergies, trade-offs and integrated response options. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. p. 625. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/09_Chapter-6.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁷³ ARAGÃO, Alexandra. Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 55-66, 21 maio 2019. p.61. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_4.

ecossistemas ajudam a purificar o ar que respiramos e a água que bebemos. Eles convertem os resíduos em recursos e reduzem os níveis atmosféricos de carbono que, de outra forma, contribuiriam para o aquecimento global. A biodiversidade fornece um stock abundante de medicamentos e produtos alimentares e mantém a variedade genética que reduz a vulnerabilidade a pragas e doenças. Mas estamos a degradar e, em alguns casos, destruir, a capacidade do meio ambiente para continuar a fornecer-nos esses servi- os de suporte à vida.⁷⁴ [Tradução livre]

O reconhecimento internacional da relevância dos serviços ecossistêmicos para a humanidade, seguramente ampliou-se largamente desde a publicação da Avaliação Ecosistêmica do Milênio. As preocupações internacionais relacionadas aos SE não surgiram de maneira apartada de outras discussões de natureza ambiental que também aconteceram ao longo do mesmo período. A centralidade das mudanças climáticas na agenda política e científica da comunidade internacional, bem como os debates a respeito dos limites do planeta, contribuíram muito para esse movimento. Isso ocorreu devido à evidente conexão entre as referidas problemáticas ambientais e os serviços dos ecossistemas. Ao se refletir sobre a relação humana com o meio ambiente, e a sua dependência para com o mesmo, torna-se imperativo pautar-se, também, por esse conceito.

Os serviços ecossistêmicos, como se pode perceber, são dotados de um grande valor social. O valor atribuído a cada um dos diferentes serviços potenciais varia, a depender dos grupos sociais considerados, das normas e tradições implicadas, bem como das necessidades, princípios e preferências individuais.

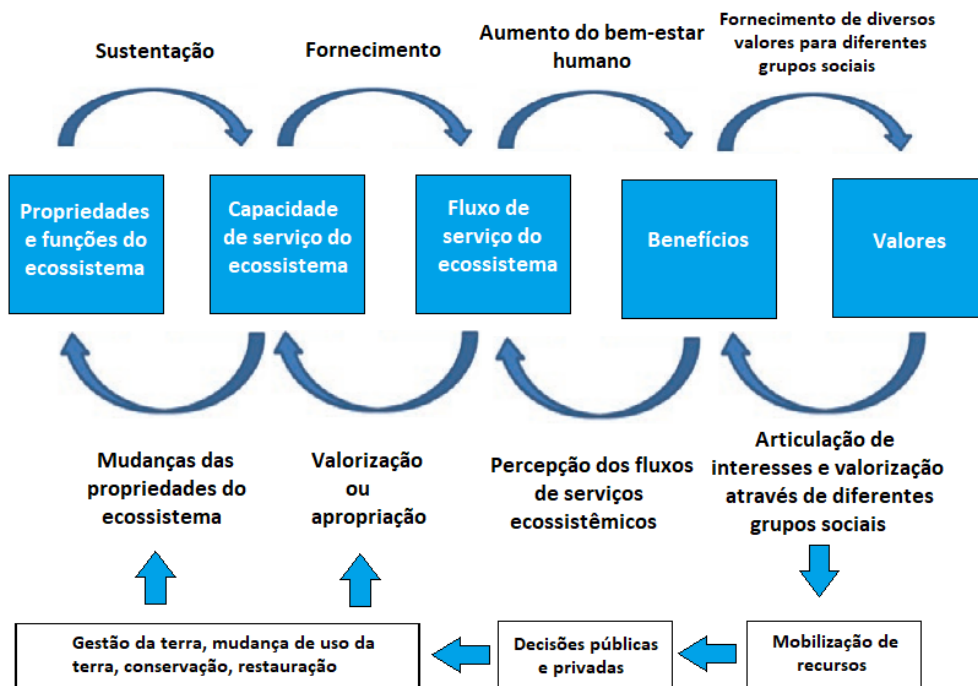
Um serviço é entendido como algo possuidor de valor, de modo que interesses são articulados e recursos mobilizados para sua apropriação e gestão. Essa situação pode ocasionar tanto decisões públicas quanto privadas, as quais geram impacto em questões absolutamente presentes na vida em sociedade.

A inter-relação de ações que emergem a partir disso deve ser bem compreendida pois encontra uma importante contribuição do Direito Ambiental para a regulação, preservação e promoção da qualidade dos ecossistemas visando os benefícios destes ao

⁷⁴ *The natural environment performs for us, free of charge, basic services without which our species could not survive. The ozone layer screens out ultraviolet rays from the sun that harm people, animals and plants. Ecosystems help purify the air we breathe and the water we drink. They convert wastes into resources and reduce atmospheric carbon levels that would otherwise contribute to global warming. Biodiversity provides a bountiful store of medicines and food products, and it maintains genetic variety that reduces vulnerability to pests and diseases. But we are degrading, and in some cases destroying, the ability of the environment to continue providing these life-sustaining services for us.* KOFI ANNAN. United Nations. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century.** New York: United Nations Department Of Public Information, 2000. ISBN: 92-1-100844-1. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

bem-estar humano. A Figura a seguir ilustra de maneira apropriada o encadeamento / fluxo de eventos oriundos do exemplo dado em relação ao uso da terra.

Figura 2: Fluxo de fatores relacionados na dinâmica de reconhecimento, apropriação e gestão dos serviços dos ecossistemas



Fonte: SCHRÖTER et. al. (2019) – “Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses”⁷⁵

Ao examinar o fluxograma, Schröter et al. indicam que é preciso reconhecer que a provisão dos serviços ecossistêmicos é frequentemente determinada por diferentes formas de capital, não apenas pelas funções ecossistêmicas ou capital natural. Um fluxo de SE é o resultado de inúmeros fatores biofísicos, sociais e institucionais que influenciam a mobilização das capacidades dos serviços dos ecossistemas. Para a potencialização de alguns SE a ação humana pode ser empregada. Essas ações podem significar o emprego de meios tecnológicos ou o uso de certos conhecimentos. Um exemplo possível seria a utilização de máquinas e fertilizantes para gerenciar a produção agrícola.⁷⁶

⁷⁵SCHRÖTER, Matthias; RING, Irene; SCHRÖTER-SCHLAACK, Christoph; BONN, Aletta. The Ecosystem Service Concept: Linking Ecosystems and Human Wellbeing. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 08. ISBN 978-3-319-96228-3.

⁷⁶SCHRÖTER, Matthias; RING, Irene; SCHRÖTER-SCHLAACK, Christoph; BONN, Aletta. The Ecosystem Service Concept: Linking Ecosystems and Human Wellbeing. In: SCHRÖTER, Matthias;

Dessa forma, resta claro que o entendimento acerca do que constitui uma função ecossistêmica, bem como o conhecimento sobre os serviços ecossistêmicos associados (caso haja), deve estar presente nos processos de tomada de decisão orientados envolvendo os SE. Como indicado pela Figura 2, as decisões parte de uma percepção de valor social das funções dos ecossistemas, recursos são mobilizados, e ações que impactam os ecossistemas são perpetradas.

Ao se reconhecer o valor dos serviços ecossistêmicos dentro da dinâmica social e a dependência das populações em relação a eles, torna-se evidente que, uma vez que haja a perturbação dos mesmos, as repercussões afetam diretamente as condições de vida das pessoas. Há, portanto, como será aprofundado no item 2.7, uma conexão direta entre a manutenção dos ecossistemas, a qualidade ambiental, a segurança humana e a mobilidade humana nos casos em que haja um severo comprometimento dos serviços dos ecossistemas.

Com base na relevância dos SE indicada neste tópico, o item 2.4 tratará do assunto, identificando as principais iniciativas e instituições internacionais dedicadas à questão dos serviços dos ecossistemas. Tal exposição visa analisar o tema de modo a dar notoriedade à importância desse assunto em âmbito internacional e à sua crescente visibilidade nos processos de tomada de decisão e arranjos políticos e diplomáticos.

2.4 INICIATIVAS E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DEDICADAS AOS SERVIÇOS DOS ECOSSISTEMAS

Com o aumento da atenção internacional em relação aos SE, especialmente após a publicação da Avaliação Ecossistêmica do Milênio, o tema também passou a ser tratado a partir de diferentes abordagens, por diferentes plataformas. Dentre elas, há três que são particularmente relevantes: i) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB*; ii) *Common International Classification of Ecosystem Services – CICES*; iii) *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES*. A AEM, como indicam Schröter et al., foi o principal impulso para que o conceito

fosse adotado por diversas iniciativas políticas e passasse a orientar agendas científicas mais amplas.⁷⁷

O primeiro deles, o TEEB, consistiu em um estudo lançado no ano de 2009 em uma iniciativa conjunta de diversos países. Altmann destaca que, convictos sobre as perdas da diversidade biológica e a degradação dos ecossistemas, em 2007 os ministros do ambiente dos países do G8+5 propuseram uma ampla investigação acerca do valor da biodiversidade, dos ecossistemas e seus benefícios, a fim de averiguar e comparar os custos econômicos de sua perda devido a não-adoção de medidas de conservação. O principal objetivo do TEEB, por conseguinte, é integrar os valores – especialmente o valor econômico – da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos às tomadas de decisões.⁷⁸

O TEEB ressaltou a natureza interdependente do mundo social e biofísico, ressaltando a necessidade de se pensar as formas de interação com o meio natural a partir de uma perspectiva equilibrada de suas dimensões sociais, econômicas e ecológicas.⁷⁹

A incorporação do conceito nas agendas científicas e políticas em nível global também oportunizou a criação da Classificação Internacional Comum de Serviços Ecossistêmicos (CICES⁸⁰). A CICES foi criada no ano de 2009 enquanto uma proposta de classificação comum, de validade internacional. A iniciativa surgiu devido às inúmeras classificações dadas aos SE que vinham surgindo na literatura e que, por vezes, careciam de articulação entre si. Assim, como afirma Altmann, “a CICES não tem por fim substituir as classificações existentes, mas sim criar uma conexão entre elas”.⁸¹

A iniciativa mais recente dentre as três é a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES⁸²). A Plataforma é uma organização constituída no ano de 2012 por mais de 100 países. O IPBES foi inaugurado com o

⁷⁷ SCHRÖTER, Matthias; RING, Irene; SCHRÖTER-SCHLAACK, Christoph; BONN, Aletta. The Ecosystem Service Concept: Linking Ecosystems and Human Wellbeing. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 07. ISBN 978-3-319-96228-3.

⁷⁸ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 104.

⁷⁹ SCHRÖTER, Matthias; RING, Irene; SCHRÖTER-SCHLAACK, Christoph; BONN, Aletta. The Ecosystem Service Concept: Linking Ecosystems and Human Wellbeing. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. p. 07. ISBN 978-3-319-96228-3.

⁸⁰ *Common International Classification of Ecosystem Services*.

⁸¹ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 112.

⁸² *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*.

propósito de fornecer subsídios aos tomadores de decisão, especialmente aos formuladores de políticas, no que se refere a avaliações científicas sobre a biodiversidade, os ecossistemas e os benefícios que estes proporcionam. A estrutura conceitual adotada pela Plataforma, e que orienta os seus trabalhos, inclui seis elementos que se conectam e constituem um sistema socioecológico que opera em várias escalas. São eles: i) natureza; ii) contribuições da natureza para as pessoas; iii) ativos antropogênicos; iv) instituições e sistemas de governança e outros impulsionadores indiretos de mudança; v) impulsionadores diretos da mudança; e vi) boa qualidade de vida.⁸³

Além disso, conforme aponta Altmann, a atuação do IPBES pode ser resumida em quatro frentes de atuação. A primeira delas se refere às avaliações. Essas avaliações podem ser direcionadas ao entendimento de assuntos específicos e estarem circunscritas a áreas pequenas, ou estudos mais amplos de abrangência regional, ou mesmo global. Esse é o caso, por exemplo, da “Avaliação Global da Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos”. A segunda frente é a de suporte a políticas. Essa forma de atuação objetiva identificar ferramentas e metodologias importantes para políticas, de modo a facilitar a implementação de políticas incidentes no tema, ou potencializar aquelas já existentes. A terceira forma de ação diz respeito aos processos de capacitação. Para isso a Plataforma busca identificar e atender às necessidades dos Estados membros, especialistas e partes interessadas, a fim de capacitar e melhor direcionar os conhecimentos produzidos sobre o assunto. Por fim, a última frente está relacionada à comunicação e divulgação de dados. Essas ações tem como finalidade assegurar o maior alcance e impacto possíveis dos trabalhos realizados pela IPBES.⁸⁴

A Plataforma representa um avanço significativo, uma vez que institucionaliza a noção de serviços ecossistêmicos e amplifica as possibilidades de implementação de políticas voltadas aos SE. “O IPBES facilitará o acesso de países em desenvolvimento às informações sobre sua biodiversidade e serviços ecossistêmicos, o que os auxiliará na construção de políticas voltadas para a conservação”.⁸⁵

⁸³ INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES) (Geneva). United Nations. **Conceptual Framework**. 2022. Disponível em: <https://ipbes.net/conceptual-framework>. Acesso em: 05 maio 2022.

⁸⁴ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 114-115.

⁸⁵ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 115.

A noção de SE pode ter muitas aplicações no Direito Internacional. Ainda que não haja um tratado internacional específico sobre a proteção desses serviços, tanto a Convenção Sobre Diversidade Biológica como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima indicam a necessidade de preservação dos ecossistemas em vista do bem-estar humano.

É preciso sublinhar a importância Avaliação Ecosistêmica do Milênio nesse contexto de reconhecimento internacional da relevância dos SE. A AEM exerceu um papel determinante no processo de consolidação do conceito de “serviços ecossistêmicos” e sua inserção na agenda política, científica e econômica, da comunidade internacional. Por essa razão, torna-se indispensável indicar as suas principais conclusões, uma vez que, em grande parte, foram os entendimentos formados a partir dos resultados das investigações conduzidas neste estudo que desencadearam as diversas ações ora referidas.

Relatar os entendimentos formados a partir das investigações realizadas pelos 1.395 especialistas que participaram do estudo também contribuiu para a construção do significado político dos SE.

O Quadro a seguir, reproduzido da obra “*Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia*”, expõe de forma sintetizada as principais conclusões da Avaliação Ecosistêmica do Milênio.

Quadro 2: Principais conclusões da Avaliação Ecosistêmica do Milênio

Todos, no mundo, dependem da natureza e dos serviços providos pelos ecossistemas para terem condições a uma vida decente, saudável e segura.
Os seres humanos causaram alterações sem precedentes nos ecossistemas, nas últimas décadas para atender a crescentes demandas por alimentos, água, fibras e energia.
Estas alterações ajudaram a melhorar a vida de bilhões de pessoas, mas ao mesmo tempo, enfraqueceram a capacidade da natureza de prover outros serviços fundamentais, como a purificação do ar e da água, proteção contra catástrofes naturais e remédios naturais.
Dentre os problemas mais sérios identificados por esta avaliação estão: as condições drásticas de várias espécies de peixes; a alta vulnerabilidade de dois bilhões de pessoas vivendo em regiões secas de perder serviços providos pelos ecossistemas, como o acesso à água; e a crescente ameaça aos ecossistemas das mudanças climáticas e poluição de seus nutrientes.
As atividades humanas levaram o planeta à beira de uma onda maciça de extinção de várias espécies, ameaçando ainda mais nosso bem-estar.
A perda dos serviços providos pelos ecossistemas constitui uma grande barreira às Metas de Desenvolvimento do Milênio de reduzir a pobreza, a fome e as doenças.

As pressões sobre os ecossistemas aumentarão em uma escala global nas próximas décadas se a atitude e as ações humanas não mudarem.
Medidas de preservação de recursos naturais têm maior chance de sucesso se tomadas sob a responsabilidade das comunidades, que compartilhariam os benefícios de suas decisões.
A tecnologia e o conhecimento de que dispomos hoje podem reduzir consideravelmente o impacto humano nos ecossistemas, mas sua utilização em todo o seu potencial permanecerá reduzida enquanto os serviços oferecidos pelos ecossistemas continuarem a serem percebidos como ilimitados e não receberem o seu devido valor.
Esforços coordenados de todos os setores governamentais, empresariais e institucionais serão necessários para uma melhor proteção do Capital Natural. A produtividade dos ecossistemas depende das escolhas corretas no tocante a políticas de investimentos, comércio, subsídios, impostos e regulamentação

Fonte: ALTMANN (2021)⁸⁶ - “Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia” – (adaptado da Avaliação Ecológica do Milênio).

Conforme evidenciado, a AEM além de consolidar a noção de “serviços dos ecossistemas” em termos de relevância política e científica, também impactou o mundo ao apresentar as tendências globais relativas a deterioração dos mesmos. Ao fazê-lo, a Avaliação projetou em âmbito internacional a necessidade de ação imediata para a preservação destes serviços e a indissociável dependência humana para com eles.

2.5 DA ECOLOGIA POLÍTICA À TEORIA JURÍDICA GERAL DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: BASES JURÍDICAS E POLÍTICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES DURADOURAS

Com a consolidação da noção de “serviços ecossistêmicos” e sua presença nas agendas políticas de diversos Estados e órgãos multilaterais, torna-se necessário refletir sobre a dimensão política e normativa desse conceito. De maneira mais ampla, porém diretamente conectada, é proveitosa a reflexão sobre a própria ideia de ecologia política.

Ambas estão essencialmente ligadas, de modo que ao se abordar os aspectos político-jurídicos dos SE, incidimos necessariamente em discussões próprias da ecologia política. Portanto, considerando que os serviços ecossistêmicos têm sido objeto de normas, decisões judiciais, bem como de novos instrumentos da política ambiental, é importante tratar do tema, ainda que brevemente. Além disso, esse exame se torna ainda

⁸⁶ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 73.

mais necessário uma vez que se constata a relação entre a degradação e o colapso dos serviços ecossistêmicos, a violação de direitos humanos e o desencadeamento de fluxos migratórios. A construção de respostas às crises humanitárias implicadas nessas situações dependem de uma série de decisões que, essencialmente, são políticas e jurídicas. Qualquer construção normativa, judicial e operacional decorrente dos esforços para gerir os efeitos da deterioração dos ecossistemas carrega consigo uma grande carga daquilo que se convencionou intitular de “ecologia política”.

Isso significa, em outras palavras, um aumento na normatividade desse conceito. Apesar de a noção de SE ser algo novo para as ciências jurídicas, o Direito possui uma função central no processo de valorização e instrumentalização das suas variadas possibilidades de aplicação.⁸⁷

De acordo com Altmann, o conceito de serviços dos ecossistemas têm gerado alterações na forma como o Direito trata o ambiente. Para o autor, o conceito de SE possui um carácter disruptivo, capaz de produzir inovações jurídicas. Esse potencial pode ocasionar a criação de novos instrumentos, decisões judiciais, novos institutos e até mesmo novos princípios.⁸⁸

Essa característica dos SE é tão marcante que alguns autores, como White et al., chegam a afirmar que, pela primeira vez, as políticas ambientais têm realizado conexões diretas e explícitas entre a conservação da diversidade biológica e o desenvolvimento socioeconômico. Isso representa um reconhecimento factual da interdependência entre o bem-estar social e a conservação dos ecossistemas. Portanto, os autores afirmam que há uma mudança de paradigma em termos de políticas, acarretando uma série de desafios para seus formuladores e para a comunidade científica que os subsidiará.⁸⁹

A deterioração ecológica global – considerando as mudanças climáticas e todas as demais intervenções antrópicas deletérias – tem produzido um direcionamento da atenção da comunidade internacional e dos países em nível interno em relação ao gerenciamento dos recursos naturais. Essa é uma necessidade que se impõe para que seja possível realizar

⁸⁷ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 186.

⁸⁸ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 188.

⁸⁹ WHITE, Piran C. L.; GODBOLD, Jasmin A.; SOLAN, Martin; WIEGAND, Jessica; HOLT, Alison R. Ecosystem Services and Policy: A Review of Coastal Wetland Ecosystem Services and an Efficiency-Based Framework for Implementing the Ecosystem Approach. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 30.

as adaptações que permitirão a continuidade da produção de benefícios à sociedade. Tal abordagem, porém, deve ser ampla e considerar uma multiplicidade de fatores orientados a manter a saúde e a resiliência dos recursos ecológicos no futuro⁹⁰

Dito isso, é evidente que a ecologia torna-se um tema político. Leff, sociólogo mexicano que dedicou uma parte significativa de sua obra ao aprofundamento da chamada “ecologia política”, considera que a relevância política da ecologia também se expressa a partir do poder exercido sobre a natureza e dos processos de apropriação conduzidos por interesses específicos de domínio do meio. Ou seja, as diferentes estratégias de interação e apropriação da natureza em diferentes contextos ecológicos, sejam eles culturais ou capitalistas, criam processos ecológicos politizados que são efeitos de estratégias de poder.⁹¹

As definições do termo “ecologia política” variam, porém mantêm um conteúdo central comum. Para Altmann, esta refere-se ao ramo da ciência que se dedica a examinar a questão ecológica a partir dos fenômenos políticos e das relações sociais de poder. Leff argumenta que a ecologia política é “o campo de uma epistemologia política ambiental, de estratégias de poder-saber que abrem caminhos alternativos para a sustentabilidade”. Caracteriza-se por ser uma epistemologia política concebida diante da desconstrução de teorias que ignoraram o meio ambiente, as estratégias e formas de exercício de poder que geram mudanças ambientais insustentáveis.⁹²

Segundo o autor mexicano, a ecologia política consolida-se no contexto das disputas pela reapropriação da natureza e da cultura, ao representar uma resistência à “homologação de valores e processos (simbólicos, ecológicos, políticos) incomparáveis e a serem absorvidos em termos de valor de mercado”.⁹³

Pode-se afirmar que esse é o caso dos embates políticos envolvendo a definição, normatização e aplicação do conceito de “serviços ecossistêmicos”. Em meio a intensos

⁹⁰ WHITE, Piran C. L.; GODBOLD, Jasmin A.; SOLAN, Martin; WIEGAND, Jessica; HOLT, Alison R. Ecosystem Services and Policy: A Review of Coastal Wetland Ecosystem Services and an Efficiency-Based Framework for Implementing the Ecosystem Approach. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010. p. 30.

⁹¹ LEFF, Enrique. LAS RELACIONES DE PODER DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA. **Ambiente & Sociedad**, São Paulo, v. , n. 3, p. 229-259, set. 2017. p. 235. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000300225&script=sci_abstract&tIng=es. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹² LEFF, Enrique. LAS RELACIONES DE PODER DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA. **Ambiente & Sociedad**, São Paulo, v. , n. 3, p. 229-259, set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000300225&script=sci_abstract&tIng=es. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁹³ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006. p.304.

debates sobre a necessidade de ação imediata para conter as perdas ecossistêmicas e os consequentes impactos nas populações e na economia, o tema assume um caráter político. Trata-se de uma tentativa de conter o agravamento da deterioração ambiental causada pela reprodução de um modo individualista de organização, produção e consumo, que pressupõe uma relação predatória com o ambiente. O esforço empreendido para alterar os paradigmas que sustentam essa forma nociva de interação com o meio ambiente fundamenta-se em valores coletivos. Essa contraposição ao *status quo* está baseada na valorização da ideia de serviços ecossistêmicos e sua ligação indissociável com o bem-estar humano.

Esse movimento ganha força devido à necessidade urgente de tomar medidas para evitar que a humanidade venha a perecer em razão dos processos de degradação e colapso dos ecossistemas. Uma ampla gama de causas antrópicas deve ser considerada – e o é –, porém as mudanças climáticas são um fator de relevância global que tem causado alterações perigosas na vida humana. Tanto eventos ambientais graduais quanto eventos de início rápido têm exposto cada vez mais pessoas a riscos extremos.

A vulnerabilidade, por vezes desencadeando processos migratórios (internos e transfronteiriços), gera respostas dos Estados Nacionais e da própria comunidade internacional. Nessas situações, há uma dimensão coletiva que se contrapõe ao supramencionado individualismo. No entanto, nesse caso, a dimensão coletiva está relacionada à realização dos Direitos Humanos, como o direito à vida, à saúde, à moradia, ao acesso à água, e assim por diante. O esforço para gerenciar as crises com essas origens, bem como as tentativas de estabelecer bases jurídicas internacionais para a promoção dos direitos e a proteção dessas pessoas, expressa esses valores coletivos.

Portanto, como se percebe, a ecologia política abarca e redimensiona as discussões acerca dos serviços dos ecossistemas. É interessante, ainda, destacar a definição de ecologia política de Muniz. Para o autor, esta caracteriza-se por ser “uma abordagem teórica metodológica que tem se consolidado nas ciências sociais” ao evidenciar o “confronto entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum.”⁹⁴

No caso dos serviços ecossistêmicos, o embate sobre os limites de sua definição e a maneira como serão objeto de relações jurídicas passou a ser evidente nos debates após

⁹⁴ MUNIZ, Lenir Moraes. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos sócio-ambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 6, n. 12, p. 181-196, jun. 2009. p.181. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/64/45>. Acesso em: 03 jun. 2022.

a publicação da Avaliação Ecosistêmica do Milênio. Conforme Altmann, a institucionalização e a inclusão dos serviços ecossistêmicos na agenda política de maneira mais abrangente ocorreram em 2005, após a publicação dessa Avaliação. Anteriormente, as discussões se concentravam predominantemente no meio acadêmico e científico, havendo um número bastante limitado de iniciativas de caráter político.⁹⁵

A demanda por inovações normativas e os intensos debates políticos que se sucederam após a publicação do documento, apresentam desafios que seguem presentes. Alexandre Altmann, observando a progressiva relevância política, jurídica e factual dos SE, em sua obra “*Serviços ecossistêmicos e direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia*”, defende que é urgente a constituição e fundamentação de uma Teoria Jurídica Geral para os serviços ecossistêmicos.⁹⁶

No entanto, qualquer intento de criação de uma teoria jurídica capaz de congregiar as principais questões deve, primeiro, considerar as questões de ordem técnico-científica e de ordem teórico-jurídica envolvidas, uma vez que ambas são fundamentais.

Para o autor, as questões de ordem científica são: i) a acelerada perda da diversidade biológica e dos ecossistemas, resultando na deterioração ou colapso das funções ecossistêmicas e na redução no fornecimento de SE; ii) os impactos negativos no campo econômico e no bem-estar humano devido ao declínio dos SE; iii) a necessidade de evitar ultrapassar os limites do planeta, os pontos de inflexão e de manter a resiliência dos ecossistemas.⁹⁷

As questões de ordem teórico-jurídica, igualmente fundamentais para a instituição de uma teoria jurídica geral dos serviços ecossistêmicos, segundo o autor, são as seguintes: i) valorizar os SE para dar visibilidade ao tema perante a sociedade, instituições e economia; ii) definir conceitos, objetivos, princípios e diretrizes necessários para uma abordagem jurídica dos SE, viabilizando sua adoção em decisões judiciais, administrativas, políticas públicas e planejamento; iii) estabelecer uma base teórico-jurídica para embasar a produção legislativa e subsidiar a implementação ou revisão de políticas públicas baseadas nos SE; iv) subsidiar os processos de tomada de decisão dos

⁹⁵ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 97.

⁹⁶ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 189.

⁹⁷ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 189.

tribunais com critérios e parâmetros cientificamente válidos; v) definir critérios de justiça ambiental no que se refere ao acesso e à distribuição do bem-estar proporcionado pelos SE; vi) incorporar as atualizações científicas ao campo do Direito.⁹⁸

Todas as questões apontadas por Altmann, tanto de ordem científica quanto de ordem jurídica, estão conectadas entre si. Assim sendo, para se propor em uma teoria jurídica sobre o assunto é indispensável integrar esses fatores. Sobre o assunto, ainda afirma que:

A elaboração de uma teoria jurídica geral dos serviços ecossistêmicos não implica em “descartar” os avanços observados no Direito do Ambiente, mas complementá-los. Ao contrário disso, uma teoria jurídica geral dos serviços ecossistêmicos pode ser percebida como uma densificação das normas ambientais, resultante das recentes descobertas das ciências da vida. Por outro lado, a abordagem dos serviços ecossistêmicos não é uma “solução mágica” para todos os problemas ambientais: é complementar e renovadora dos instrumentos existentes. É possível, inclusive, cogitar um Direito da Biodiversidade e dos Serviços Ecossistêmicos enquanto um ramo pertencente ao “Direito do Ambiente de segunda geração”, ao lado do Direito das Mudanças Climáticas e do Direito dos Desastres.⁹⁹

Essa citação é especialmente relevante ao abordar os serviços ecossistêmicos a partir da perspectiva da mobilidade humana e dos desafios relacionados às lacunas normativas e às respostas operacionais dos Estados diante dos fluxos de pessoas deslocadas devido à deterioração ou colapso dos SE. O assunto será explorado em momento oportuno; no entanto, é importante destacar a observação do autor de que a adoção de uma Teoria Geral dos serviços ecossistêmicos pode ser vista como uma ampliação das normas ambientais, constituindo uma abordagem complementar e inovadora em relação aos instrumentos existentes. Essa afirmação é particularmente relevante no contexto das migrações ambientais, considerando a escassez de normas e a urgência na criação de mecanismos eficazes para proteger as pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do colapso dos serviços dos ecossistemas.

Nesse cenário, o entendimento de que a degradação, ou colapso, dos serviços dos ecossistemas pode estar na base dos contextos que ocasionam a migração, pode oportunizar a construção de respostas jurídicas e a implementação de estratégias

⁹⁸ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 189-190.

⁹⁹ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 190.

(nacionais e internacionais), para evitar que isso ocorra, protegendo essas populações e, quando for caso, prestando o apoio necessário às pessoas já deslocadas.

Antes, porém, de considerar a aplicação de um novo conceito jurídico em contextos de alta complexidade, é fundamental estabelecer claramente seus elementos básicos. Por exemplo, definir seu conteúdo e abrangência. Assim, o conceito jurídico de serviços ecossistêmicos, seu significado e alcance, dependerão da forma como são incorporados pelo Direito. Torna-se, portanto, crucial questionar a adequação da expressão “serviços ecossistêmicos” e seu efeito real no campo jurídico. Apesar das discussões sobre a definição do significado e alcance terem sido abordadas neste capítulo e, à primeira vista, ser um debate mais vinculado aos relatórios científicos, é necessário observar que este também é um problema de compreensão jurídica.¹⁰⁰

Essa questão deve ser enfrentada por juristas, uma vez que é nesta área que a literatura sobre o assunto é menos desenvolvida, notadamente no que se refere aos direitos de propriedade, promoção e proteção dos direitos humanos e instituições de governança.¹⁰¹

Ainda que exista há algum tempo um consenso internacional acerca do valor dos serviços ecossistêmicos, compreendendo-se que é necessário incorporar tal conceito às decisões sobre o meio ambiente – e conseqüentemente às decisões sobre os direitos humanos que estejam implicados –, normativamente essa incorporação ainda não se materializou de modo eficiente.¹⁰²

Por ser um conceito novo, os SE seguem levantando muitos questionamentos sobre as suas potencialidades jurídicas. Por meio de avaliações que envolvam a noção de SE seria possível subsidiar decisões judiciais, legislativas e executivas, e torná-las mais assertivas no resguardo dos interesses das partes diretamente envolvidas, bem como da coletividade indiretamente afetada.

¹⁰⁰ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 252.

¹⁰¹ RUHL, J.B.. **THE LAW AND POLICY OF ECOSYSTEM SERVICES**. 2006. 337 f. Tese (Doutorado) - Department of Geography And Environmental Resources, Southern Illinois University Carbondale, Ann Arbor, 2006. p. XVIII. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/40777463_The_Law_and_Policy_of_Ecosystem_Services. Acesso em: 07 jun. 2022.

¹⁰² RUHL, J.B.. **THE LAW AND POLICY OF ECOSYSTEM SERVICES**. 2006. 337 f. Tese (Doutorado) - Department of Geography And Environmental Resources, Southern Illinois University Carbondale, Ann Arbor, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/40777463_The_Law_and_Policy_of_Ecosystem_Services. Acesso em: 07 jun. 2022.

Altmann sustenta que o conceito jurídico de SE tem de indicar de forma clara que o Direito valoriza e tutela tais serviços, reconhecendo a sua decorrência imediata da conservação da biodiversidade e do equilíbrio ecossistêmico. “Deve-se deixar clara a opção ético-jurídica em favor da preservação e promoção dos serviços ecossistêmicos. Poder-se-ia, inclusive, cogitar a formulação de um novo princípio: *in dubio pro serviços ecossistêmicos*.”¹⁰³

O esforço empreendido nesta tese também é dedicado a preencher as lacunas existentes no que se refere aos aspectos jurídicos deste conceito que, essencialmente, está ligado à ideia de justiça ambiental. A relevância do conceito para a compreensão de um número expressivo de fluxos migratórios é fundamental. Porém, para além da compreensão do fenômeno, é preciso que esta noção também seja incorporada às respostas jurídicas e operacionais nos casos em que se constate que a mobilidade humana fora desencadeada em decorrência de um processo de degradação ambiental.

Contudo, é preciso reconhecer que apesar da urgência em desenvolver juridicamente as inúmeras implicações relacionadas aos SE, somente nos últimos anos, e ainda de maneira embrionária, o Direito passou a assimilar tal noção. “E é justamente a aplicação da racionalidade dos serviços ecossistêmicos pelo Direito que poderá revelar o potencial desse conceito”. Por conseguinte, o primeiro grande desafio e pedra angular para os SE no campo jurídico, é a sua incorporação ao Direito de modo capaz de proporcionar uma ampla aplicação da racionalidade que este inaugura.¹⁰⁴

Ao se inserir os SE nos sistemas normativos (nacionais e internacionais), integrando aos conjuntos de normas que qualificam aquilo que se conhece por “Direito Ambiental”, promove-se um adensamento normativo desta área.¹⁰⁵ Esse adensamento, porém, não se restringe apenas à área do Direito Ambiental. Esse ramo do Direito, por si só, é conhecido por sua interdisciplinariedade. No âmbito interno dos países, a adoção dos SE enquanto conceito adequadamente incorporado ao ordenamento jurídico repercutirá em diversas áreas. É fácil imaginar, por exemplo, as conexões estabelecidas

¹⁰³ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 254.

¹⁰⁴ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 256.

¹⁰⁵ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 276.

com áreas como o Direito Tributário, Direito Empresarial, Direito Civil e, com especial relevância para esta investigação, os Direitos Humanos.

Essa lógica também se aplica ao Direito Internacional. As relações comerciais, cada vez mais dinâmicas e globalizadas, demandam a institucionalização e operacionalização jurídica do conceito de SE. Mas é no tocante aos Direitos Humanos que essa noção torna-se essencial às presentes e futuras gerações.

Com base nesse conceito jurídico, é possível estender a racionalidade dos serviços ecossistêmicos aos demais campos do Direito, promovendo um aprimoramento do Direito ambiental, seja através da criação de novos instrumentos como na revisão dos existentes. O importante é que o conceito de serviços ecossistêmicos possua uma elasticidade que seja capaz de fazer frente à complexidade dos conflitos de justiça ambiental e ecológica [...] ¹⁰⁶

A partir dessa perspectiva verifica-se que o próprio Direito Ambiental, e as áreas ligadas a ele, “experimentarão um *upgrade* importante com a adoção do conceito de serviços ecossistêmicos, que o tornará mais complexo, mais denso”. ¹⁰⁷ O reconhecimento dos SE enquanto “bens juridicamente protegidos” significa que estes possuem um valor ético e jurídico relevantes para toda a sociedade e para o Direito e que, por esse motivo, requerem tutela jurídica. Haja vista que os SE existem apenas a partir da manutenção das funções ecossistêmicas e da biodiversidade de um certo ecossistema, por via de consequência, a promoção/proteção jurídica conferida aos SE também se estende a estes. ¹⁰⁸

Independentemente da forma com que as ações humanas sejam direcionadas no sentido de promover e proteger os SE, queda claro que a tutela ambiental, nas suas diversas dimensões, apresenta-se como uma demanda internacional, que depende da capacidade de cooperação entre os Estados. Isso, contudo, apenas pode ser possível enquanto “reflexo de novos valores de solidariedade, inter e intrageracional”. Isto posto, dada a elevada importância dos serviços dos ecossistemas para a sobrevivência da humanidade, pode-se concluir que a noção de SE desempenhará importante papel no

¹⁰⁶ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 284.

¹⁰⁷ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 277.

¹⁰⁸ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 282.

Direito Internacional e exercerá significativa pressão no sentido de promover a cooperação entre os países.¹⁰⁹

Para transformar essas aspirações em uma realidade global, é necessário ampliar os debates sobre ecologia política. Somente ao aprofundar e consolidar os entendimentos jurídicos e factuais dos serviços ecossistêmicos, juntamente com os bens jurídicos associados a eles, poderá ser garantida a sua proteção pelos ordenamentos jurídicos. Portanto, a elaboração de uma Teoria Jurídica Geral para os serviços ecossistêmicos desempenha um papel central na construção de soluções locais, regionais e globais em relação aos desafios ambientais que têm se intensificado nas últimas décadas.

No plano internacional, conjuntamente à proposição de uma Teoria Geral dos SE, será necessário o aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação entre os países. Porém, como será abordado mais adiante, a construção de soluções globais demandará mais do que apenas a criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação. É necessário que própria racionalidade seja orientada à cooperação entre todos os países em prol de um objetivo comum. Isso demandará que cada país comprometa-se a empreender esforços, bem como a realizar concessões a fim de aumentar as possibilidades de sucesso.

2.6 SEGURANÇA HUMANA

O presente tópico é dedicado à apresentação da noção de segurança em sentido *lato*. A segurança, nesse contexto, adquire uma amplitude que é indispensável para as análises desenvolvidas nesta tese. Mais precisamente, a “segurança” é o elo que une as reflexões relativas à exposição das populações a riscos ambientais e sociais diante das mudanças climáticas e colapso dos serviços dos ecossistemas. Portanto, é um conceito que deve ser explorado a fim de que se possa compreender as dificuldades e desafios envolvidos na gestão das crises migratórias de fundo ambiental.

Como será visto adiante, a segurança e, inversamente, os riscos e inseguranças, são compostos por diversos fatores inter-relacionados e interdependentes. Todos os diferentes aspectos envolvidos devem ser considerados ao propor soluções para os problemas complexos que surgem em tais circunstâncias. A criação de uma estrutura normativa internacional, que permita aos Estados implementar respostas eficazes na

¹⁰⁹ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 356.

resolução dessas problemáticas emergentes, protegendo e amparando os indivíduos afetados, é essencial. No entanto, a formulação dessas normas deve estar completamente atenta às necessidades concretas das populações, dos Estados e de todos os envolvidos.

Dentre as diversas noções de segurança pertinentes para esta seção, é especialmente relevante a maneira com que a Avaliação Ecossistêmica do Milênio tratou o tema. Seguramente essa não é a única forma de tratar o assunto, ou tampouco a única que é importante para o contexto desta tese. Porém, dada a conexão umbilical entre a AEM e a abordagem desta investigação no que se refere aos impactos humanos relacionados às mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos, essa noção torna-se muito importante e deve iluminar as demais reflexões.

Assim sendo, o supracitado documento entende segurança como a segurança de pessoas e bens, acesso seguro aos recursos necessários e proteção contra desastres naturais.¹¹⁰

No tocante aos SE, é preciso destacar que mudanças nos serviços reguladores, como regulação de doenças, regulação do clima, regulação de enchentes, etc, influenciam de maneira drástica a segurança. Alterações que incidem no serviços de abastecimento, como alimentos e água, têm repercussão direta, haja vista que estes caracterizam-se por sua essencialidade à vida humana. As mudanças nos serviços de suporte, por sua vez, possuem o potencial para impactar em todos outros serviços possíveis, considerando que influenciam todas as demais categorias e constituem a base de interações que mantêm as relações ecossistêmicas em sua forma mais primordial. Mesmo as alterações nos serviços culturais podem influenciar a segurança, pois podem contribuir para o colapso ou o enfraquecimento de redes sociais responsáveis pela coesão e harmonia do tecido social.¹¹¹

À noção de segurança documentada pela AEM também se associa o conceito de segurança humana. Trata-se de um conceito muito importante e fundamenta-se na ideia de proteção do núcleo vital da vida humana de forma a aumentar as liberdades e a realização humanas. O conceito de segurança humana é relevante no âmbito das Nações Unidas. Um marco importante para a conformação do conceito foi o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994. O documento ressaltou quatro características principais da noção de

¹¹⁰ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being**: synthesis. Washington: Island Press, 2005. p. 54. ISBN 1-59726-040-1.

¹¹¹ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being**: synthesis. Washington: Island Press, 2005. p. 54. ISBN 1-59726-040-1.

segurança humana. São elas: i) A segurança humana é uma preocupação universal; ii) Todos os componentes da segurança humana são interdependentes; iii) É mais fácil garantir a segurança humana por meio da prevenção do que da intervenção; iv) A segurança humana é centrada nas pessoas.¹¹²

De acordo com Ruppel e Wyk, a segurança humana estabelece-se a partir de dois pilares. O primeiro, se refere à “liberdade do medo”. Este concentra-se na proteção dos indivíduos de conflitos e da negação das liberdades civis. Visa, assim, assegurar a vida, integridade física, dignidade, liberdade de expressão e crença, entre outros direitos humanos. O segundo pilar refere-se à “liberdade de desejar”. Esta liberdade enfatiza a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, como alimentação, abrigo e vestuário.¹¹³

Os autores também salientam que a formulação de políticas e o embasamento de decisões judiciais (nacionais e internacionais), estão cada vez mais integradas e referenciadas à noção de segurança humana.¹¹⁴

Para além dessas características evocadas ao se abordar o conceito, há um conjunto de componentes interdependentes que, juntos, contemplam o que se convencionou a chamar de segurança humana. Esse conjunto de fatores refere-se a sete diferentes dimensões da segurança humana: i) segurança econômica; ii) segurança alimentar; iii) segurança sanitária; iv) segurança ambiental; v) segurança pessoal; vi) segurança da comunidade; e vii) segurança política.¹¹⁵

¹¹² RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 799-800. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹¹³ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 800. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹¹⁴ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 800. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹¹⁵ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 799-800. ISBN 978-3-8329-7796-2.

No entanto, essa lista não é exaustiva nem mutuamente exclusiva em sua representação dos riscos para a segurança, embora considere os elementos que geralmente exercem uma maior influência.

Todas as dimensões da segurança humana são relevantes para o contexto desta tese. Porém, dentre as dimensões mencionadas, quatro estão explícita e diretamente conectadas com a mobilidade humana ocorrida nesses termos. São: i) Segurança Ambiental; ii) Segurança Econômica; iii) Segurança Alimentar; iv) Segurança Sanitária. Essas dimensões da segurança humana, a seguir, são apresentadas de maneira específica. As dimensões referentes à segurança pessoal, segurança da comunidade e segurança política são abordadas em relação à “Segurança Humana, Conflito e Migração Ambiental”.

2.6.1 Segurança Ambiental

A primeira das dimensões tratadas é a *Segurança Ambiental*. Conforme constatado, eventos ambientais de larga escala, como as mudanças e a variabilidade climáticas que impactam diretamente os serviços dos ecossistemas, podem gerar graves pressões sobre a segurança humana, atuando em conjunto com inúmeros fatores socioeconômicos e sobrecarregando as capacidades de adaptação das comunidades em várias regiões do mundo.

Diversos riscos ambientais envolvendo situações de crise podem ocorrer, conforme Ruppel e Wyk assinalam, o acesso à água potável é considerado uma das maiores ameaças ambientais.¹¹⁶ Evidentemente, para além disso, há toda uma gama de ameaças diretamente relacionadas aos eventos ambientais e que colocam em risco a vida das pessoas.

O relatório “*Economic and social dimensions of climate change*” traz como exemplo as pressões de escassez de água no Sahel, que levam pastores, periodicamente, a direcionar os seus rebanhos para áreas que os agricultores também reivindicam, colocando esses grupos em uma situação de conflito. Nesse sentido, também faz referência à região de Tahou, no Níger, onde a disseminação de agricultores ao norte do

¹¹⁶ RUPPEL, Oliver C.; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 801. ISBN 978-3-8329-7796-2.

território limita a disponibilidade de terra e água para os pastores. Haja vista que esses conflitos também podem ser marcados por diferenças étnicas, religiosas, e de outras naturezas, o agravamento das tensões pode escalar para conflitos violentos.¹¹⁷

Além disso, é pertinente referir às projeções apresentadas pelo relatório “*Global Warming of 1.5 °C*”, produzido pelo IPCC no ano de 2018, as quais indicam, com um alto grau de confiança, que os riscos de longo prazo de inundações costeiras e impactos sobre as populações, infraestrutura e ativos aumentem com o aquecimento global. As regiões tropicais devem experimentar aumentos na frequência de inundações costeiras e na frequência de eventos extremos. Com base nessa preocupação, e a partir dos dados produzidos, coletados e sistematizados, chegou-se à conclusão de que limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C, em vez de 2°C, pouparia a inundações de terras que atualmente abrigam 60.000 indivíduos que residem nos chamados “Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento”¹¹⁸ até 2150.¹¹⁹

Nesse contexto, a segurança humana (em sua dimensão ambiental), está intrinsecamente associada à ideia de serviços dos ecossistemas. O colapso, ou grave deterioração dos SE, significa a (in)segurança humana. Compreender minimamente as extensões das consequências dos danos causados ao adequado funcionamento dos ecossistemas, também significa compreender as repercussões no campo social e econômico, o que inclui, entre outras coisas, fluxos migratórios intensos.

Durante a segunda metade do século XX a estrutura dos ecossistemas do mundo mudou mais rapidamente do que em qualquer outro momento da história humana. Virtualmente, a totalidade dos ecossistemas do planeta já foram substancialmente modificados por ações humanas.¹²⁰

De acordo com a Avaliação Ecológica do Milênio, há três grandes problemas associados à gestão dos ecossistemas em nível global e que já representam danos

¹¹⁷ BRUCE, James P.; LEE, Hoesung; HAITES, Erik F. **Climate Change 1995: economic and social dimensions of climate change**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 1996. Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p.1657. ISBN 0-521-56854-4.

¹¹⁸ Small Island Developing States (SIDS).

¹¹⁹ HOEGH-GULDBERG, Ove; JACOB, Daniela; TAYLOR, Michael; BINDI, Marco; BROWN, Sally; CAMILLONI, Ines; DIEDHIOU, Arona; DJALANTE, Riyanti; EBI, Kristie L.; ENGELBRECHT, Francois; GUIOT, Joel; HIJIOKA, Yasuaki; MEHROTRA, Shagun; PAYNE Antony; SENEVIRATNE, Sonia I.; THOMAS, Adelle; WARREN, Rachel; ZHOU, Guangsheng. Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. In: **Global Warming of 1.5 °C**. 2018, p. 235. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹²⁰ RUSINAMHODZI, Leonard. **Role of ecosystem services in sustainable food systems**. London: Academic Press, 2020. 286 p. ISBN: 978-0-12-816436-5. p.35.

significativos a certas populações, notadamente pobres. A AEM ressalta que a menos que esses problemas sejam sanados, os SE, em nível global, diminuirão de forma expressiva. O primeiro deles corresponde à descoberta de que aproximadamente 60% dos SE examinados estavam sendo degradados ou explorados de forma insustentável.¹²¹ Muitos SE foram degradados em razão da sobreexploração de outros serviços como, por exemplo, a produção de alimento. “Essas compensações frequentemente transferem os custos da degradação de um grupo de pessoas para outro ou transferem os custos para as gerações futuras”¹²² [Tradução livre].

Em segundo lugar, o estudo sistematizou evidências de que as mudanças ecossistêmicas em curso têm aumentado a probabilidade de alterações aceleradas, abruptas e potencialmente irreversíveis, com graves repercussões ao bem-estar humano. Essas mudanças podem ocasionar, por exemplo, o aparecimento de doenças, afetação da qualidade da água, o surgimento de “zonas mortas” nas águas costeiras e mudanças nos climas regionais.¹²³

O terceiro dos problemas documentados pela AEM refere-se a efeitos nocivos relacionados à redução contínua na capacidade de um ecossistema de fornecer serviços. A avaliação assinala que as consequências negativas relativas à diminuição dos SE estão sendo suportadas desproporcionalmente pelos pobres. Isso contribui para o aumento das desigualdades e conflitos sociais.¹²⁴

O equilíbrio ecossistêmico e o adequado fornecimento de SE, são indispensáveis para o atendimento das necessidades materiais básicas para uma boa vida, saúde, boas relações sociais, segurança e liberdade de escolha e ação.

Os humanos são totalmente dependentes dos ecossistemas da Terra e dos serviços que eles fornecem, como comida, água potável, regulação de doenças, regulação do clima, realização espiritual e prazer estético. A relação entre os serviços ecossistêmicos e o bem-estar humano é mediada pelo acesso ao capital manufaturado, humano e social. O bem-estar humano depende dos serviços ecossistêmicos, mas também do suprimento e da qualidade do capital social, tecnologia e instituições. Esses fatores medeiam a relação entre os serviços

¹²¹ Incluem-se aqui a água doce, pesca de captura, purificação do ar e da água e a regulação do clima regional e local, perigos naturais e pragas.

¹²² *These trade-offs often shift the costs of degradation from one group of people to another or defer costs to future generations.* Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis.** Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.01.

¹²³ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis.** Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.01.

¹²⁴ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis.** Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.02.

ecossistêmicos e o bem-estar humano de maneiras que permanecem contestadas e mal compreendidas.¹²⁵ [Tradução livre]

Nas situações em que há a ocorrência de eventos ambientais que gerem a degradação ou colapso dos SE, as populações sofrem um impacto direto de diversas maneiras. A vulnerabilização dos grupos afetados é multidimensional e, caso a caso, possuirá peculiaridades próprias do episódio. Contudo, há alguns fatores que são comuns, tais como as implicações relacionadas à saúde, à capacidade de subsistência (necessidades econômicas, incluindo o acesso a bens materiais básicos) e à segurança (em sentido amplo, inclusive alimentar e social), como se verá a seguir.

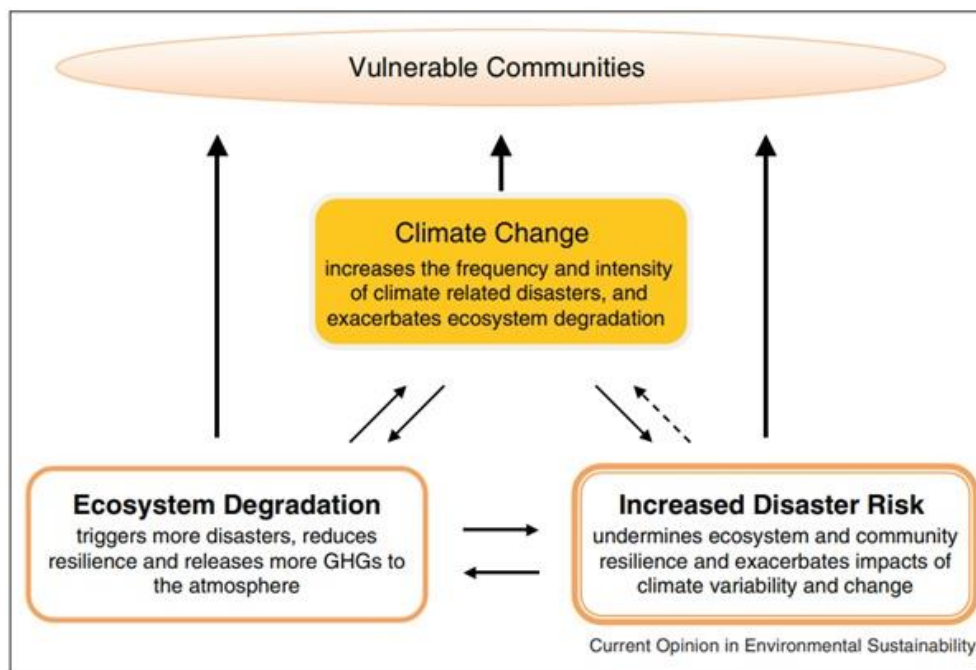
Considerando o especial enfoque dado à questão climática nesta tese, é preciso ressaltar o fato de que as mudanças climáticas aumentam a frequência e a intensidade dos desastres relacionados ao clima. Isso, por sua vez, reduz a resiliência dos ecossistemas e das populações. Em contextos de desastres, há uma série de serviços ecossistêmicos que são comprometidos. Como exemplo, pode-se mencionar, entre outros, os serviços de abastecimento de alimentos, combustível e água; serviços de regulação, como mitigação de riscos naturais, controle de erosão e purificação de água; serviços de apoio, como formação de solo e ciclagem de nutrientes; e serviços culturais, como benefícios recreativos e outros benefícios não materiais.¹²⁶

Munang et al., para retratar a relação entre as mudanças climáticas, a degradação dos ecossistemas e o aumento dos riscos, apresentam o seguinte fluxograma:

Figura 3: Ilustração simplificada das interações entre mudança climática, degradação dos ecossistemas e aumento do risco de desastres

¹²⁵ *Humans are fully dependent on Earth's ecosystems and the services that they provide, such as food, clean water, disease regulation, climate regulation, spiritual fulfillment, and aesthetic enjoyment. The relationship between ecosystem services and human well-being is mediated by access to manufactured, human, and social capital. Human well-being depends on ecosystem services but also on the supply and quality of social capital, technology, and institutions. These factors mediate the relationship between ecosystem services and human well-being in ways that remain contested and incompletely understood.* Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis.** Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.49.

¹²⁶ MUNANG, Richard; THIAW, Ibrahim; ALVERSON, Keith; LIU, Jian; HAN, Zhen. The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 47, mar. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2013.02.002>.



Fonte: MUNANG et al. (2013) – “*The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction*”¹²⁷

O aumento das temperaturas médias globais aumentam os riscos de desastres relacionados ao clima, que causam a perda de vidas e meios de subsistência, e enfraquecem a resiliência de ecossistemas e tornam as comunidades / sociedades mais vulneráveis.¹²⁸

As dimensões sociais das mudanças climáticas vão além dos impactos biofísicos e se relacionam com os fatores sociais e estruturais subjacentes à vulnerabilidade. A vulnerabilidade social geralmente está ligada às noções de resiliência, risco, exposição, sensibilidade e capacidade de enfrentamento.¹²⁹

As especificidades de cada situação vão muito além das condições individuais das pessoas e comunidades afetadas. Um tema comum na literatura sobre vulnerabilidade e impactos das mudanças climáticas é a ideia de que países, regiões, setores econômicos e

¹²⁷ MUNANG, Richard; THIAW, Ibrahim; ALVERSON, Keith; LIU, Jian; HAN, Zhen. The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 48, mar. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2013.02.002>.

¹²⁸ MUNANG, Richard; THIAW, Ibrahim; ALVERSON, Keith; LIU, Jian; HAN, Zhen. The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 47, mar. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2013.02.002>.

¹²⁹ BRUCE, James P.; LEE, Hoesung; HAITES, Erik F.. **Climate Change 1995: economic and social dimensions of climate change**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel On Climate Change, 1996. p. 1651. Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 0-521-56854-4.

grupos sociais diferem em seu grau de vulnerabilidade às alterações do clima. Em parte, isso se deve ao fato de que as mudanças na temperatura e na precipitação ocorrerão de maneira desigual, assim como os impactos serão distribuídos de maneira igualmente heterogênea ao redor do globo. Também é preciso considerar o fato de que os recursos e as riquezas são distribuídos de forma desigual. Embora a vulnerabilidade difira substancialmente entre as regiões, também se reconhece que, mesmo dentro das regiões, os impactos, a capacidade adaptativa e a vulnerabilidade irão variar.

Ao abordar a questão da vulnerabilidade, já no ano de 2000, o então presidente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, Robert Watson, afirmou que as alterações do clima invariavelmente afetarão negativamente diversas partes do planeta. Isso, segundo ele, afetará setores socioeconômicos, inclusive os recursos hídricos, a agricultura, os assentamentos humanos, os sistemas ecológicos e saúde humana.

É claro que as mudanças climáticas irão, em muitas partes do mundo, afetar adversamente os setores socioeconômicos, incluindo recursos hídricos, agricultura, silvicultura, pesca e assentamentos humanos, sistemas ecológicos... e saúde humana..., com os países em desenvolvimento sendo os mais vulneráveis.¹³⁰ [Tradução livre]

Riede destaca que estudos arqueológicos mostram que desastres ambientais podem causar mudanças sociais e culturais expressivas por meio da migração em massa e turbulência econômica e social.¹³¹ Entender as não linearidades e os processos em cascata é, portanto, crucial para a compreensão de sistemas socioecológicos complexos e fenômenos sociais, incluindo o agravamento da pobreza, crises políticas e econômicas.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, já em 1992, advertiu que um dos maiores impactos das mudanças climáticas poderia ser na migração humana. A afetação de milhões expostas a fenômenos como a erosão costeira, inundações e secas severas poderia gerar deslocamentos massivos das populações.¹³²

¹³⁰ *It is clear that climate change will, in many parts of the world, adversely affect socio-economic sectors, including water resources, agriculture, forestry, fisheries and human settlements, ecological systems..., and human health ..., with developing countries being the most vulnerable.* WATSON, Robert T. **Presentation of Robert Watson, Chair, Intergovernmental Panel on Climate Change:** at the sixth conference of the parties to the united nations framework convention on climate change, the hague, 13 november 2000. at the Sixth Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, The Hague, 13 November 2000. p.01. Disponível em:

<https://archive.ipcc.ch/graphics/speeches/robert-watson-november-13-2000.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

¹³¹ RIEDE, Felix. Towards a science of past disasters. **Natural Hazards**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 335-362, 6 nov. 2013. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-013-0913-6>.

¹³² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION AND UNITED NATIONS UNIVERSITY (Switzerland). United Nations (ed.). **Migration, Environment and Climate**

Um grande número de pessoas estão se mudando como resultado da degradação ambiental que aumentou dramaticamente nos últimos anos. O número de tais migrantes pode aumentar substancialmente à medida que áreas maiores da Terra se tornam inabitáveis como resultado da mudança climática.¹³³ [Tradução livre]

O alerta possui um fundamento lógico: os serviços dos ecossistemas e a relação humana com o meio ambiente afetam todos os acontecimentos sociais e culturais importantes. Como aponta Black et al., é surpreendente como os debates convencionais relativos aos processos de migração como um fenômeno social complexo não levam em consideração, na maior parte das vezes, os aspectos ambientais como fatores relevantes.¹³⁴

Compreender a relação entre os efeitos locais dos processos de degradação ambiental no contexto das alterações climáticas e a mobilidade humana pode ser difícil por duas razões. O primeiro motivo é que as migrações, nesses casos, é motivada por diversas causas inter-relacionadas. A deterioração dos serviços ecossistêmicos interage com inúmeros outros fatores igualmente determinantes para a decisão de mudança e que também influem no grau em que essa decisão é, ou não, voluntária. Ou seja, por vezes as pessoas podem optar por se deslocar como uma estratégia de adaptação ou para preservarem-se de sofrer danos futuros mais graves. Isso ressalta o fato de que em muitos casos os movimentos migratórios não são totalmente forçados, nem totalmente voluntários, mas uma realidade intermediária, em que vários fatores contribuem para que sujeitos tomem a decisão de deixar seu país ou território.¹³⁵

Change: Assessing the evidence. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2009. 448 p. ISBN 978-92-9068-454-1. p.13.

¹³³ *Large numbers of people are moving as a result of environmental degradation that has increased dramatically in recent years. The number of such migrants could rise substantially as larger areas of the earth become uninhabitable as a result of climate change.* International Organization for Migration (IOM) - 1992 - Migration and the Environment, IOM and the Refugee Policy Group (RPG), Geneva. Apud INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION AND UNITED NATIONS UNIVERSITY (Switzerland). United Nations (ed.). **Migration, Environment and Climate**

Change: Assessing the evidence. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2009. 448 p. ISBN 978-92-9068-454-1. p.13.

¹³⁴ BLACK, Richard; ADGER, W. Neil; ARNELL, Nigel W.; DERCON, Stefan; GEDDES, Andrew; THOMAS, David. The effect of environmental change on human migration. **Global Environmental Change**. [S.L.], v. 21, p. S3-S11, dez. 2011. Elsevier BV.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.001>. p.S3

¹³⁵ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: Ohchr, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD). p. 02.

Não há como compreender os processos migratórios em um contexto de crise ambiental sem que se examine o fenômeno a partir das causas imediatas que geraram a mobilidade dos sujeitos. Portanto, pelos motivos ora apresentados, pode-se aferir que a segurança ambiental é a primeira dimensão a ser considerada em um contexto de desastre climático ou ecossistêmico. Correspondendo à primeira forma de impacto nas populações, ela pode acarretar vulnerabilidades secundárias que colocam em risco a segurança das pessoas.

2.6.2 Segurança Econômica

A segunda dimensão da segurança humana é a *Segurança Econômica*. Sem dúvidas, trata-se de um fator crítico no estudo dos processos de deslocamento interno e transfronteiriço.

A reflexão sobre os meios para garantir a segurança econômica traz à tona um contraponto imediato sobre as condições que geram insegurança nesse aspecto. Diante de situações que evidenciam uma crise humanitária relacionada a eventos ambientais extremos, as consequências no campo econômico são imensas. Frequentemente, dependendo da natureza do evento, ocorre uma paralisação significativa das atividades econômicas. Eventos como inundações, tornados, entre outros, têm o potencial de destruir infraestruturas e inviabilizar tais atividades por longos períodos. Por outro lado, eventos de desenvolvimento lento vão minando aos poucos as atividades econômicas e os meios de subsistência das populações. Isso é especialmente crítico em regiões onde a população depende fortemente do setor primário, notadamente da agricultura e pecuária.

As consequências do aquecimento global no setor agrícola da África, por exemplo, são consideradas uma ameaça imediata e profunda. A escassez de água, tem um impacto direto em muitas iniciativas de desenvolvimento econômico no setor agrícola, que é um dos mais importantes nas economias africanas.¹³⁶ Esse é um perfeito exemplo das repercussões da indisponibilidade, total ou parcial, de serviços ecossistêmicos essenciais. O acesso à água, seja para uso agrícola / pecuário, ou para dessedentação humana, significa em última análise uma ameaça à vida humana.

¹³⁶ RUPPEL, Oliver C.; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 802. ISBN 978-3-8329-7796-2.

O impacto aos meios de subsistência das populações pode gerar graves ameaças a essas pessoas. Quando os meios de subsistência não são restaurados ou fortalecidos após um desastre, induzido por um evento de início lento ou rápido, os eventos subsequentes, mesmo que menos graves, podem levar as famílias ao limite, empurrando-as mais rapidamente para uma situação de necessidade humanitária aguda e resultando em um ciclo vicioso.¹³⁷

É preciso salientar, ainda, que as repercussões ecossistêmicas subsistem de maneira interligada. Determinados acontecimentos climáticos podem desencadear uma série de outras consequências aos serviços dos ecossistemas, vulnerabilizando ainda mais os sujeitos atingidos pelo evento ambiental inicial.

Por exemplo, a destruição de manguezais devido à elevação do nível do mar pode resultar em maior exposição das comunidades costeiras a tempestades, visto que diminui a capacidade dos manguezais de quebrar as ondas e proteger as áreas costeiras baixas de inundações. Da mesma forma, a desertificação de evolução lenta pode minar a capacidade de uma comunidade de lidar com chuvas fortes, pois a capacidade de absorção dos solos se reduz, deixando áreas maiores sujeitas a inundações.¹³⁸

Ao se examinar o assunto, também é preciso atentar ao fato de que, especialmente nos casos de degradação progressiva, a escassez de recursos vitais pode levar a uma séria interrupção dos meios de subsistência. Quando essa interrupção sobrecarrega a capacidade da comunidade de lidar com as mudanças, a situação se transforma em um desastre e o deslocamento se torna eminente. Eventos de início lento podem levar à insegurança alimentar aguda, pois afetam diretamente os meios de subsistência de base ambiental, incluindo a agricultura, pastoralismo, horticultura, pesca ou coleta. Além dos graves problemas potenciais no que se refere à produção primária, e especialmente ao acesso à alimentação por parte da população, muitos setores econômicos importantes são afetados pelos impactos das mudanças climáticas, como as alterações de longo prazo na temperatura, precipitação, aumento do nível do mar e eventos extremos, etc.¹³⁹

A influência dos serviços ecossistêmicos para a subsistência das populações é enorme. A AEM, na ocasião de sua publicação em 2005, documentou que o valor de

¹³⁷ Internal Displacement Monitoring Centre. **No matter of choice**: displacement in a changing climate. Geneva. 2018. p. 02.

¹³⁸ Internal Displacement Monitoring Centre. **No matter of choice**: displacement in a changing climate. Geneva. 2018. p. 02.

¹³⁹ Internal Displacement Monitoring Centre. **No matter of choice**: displacement in a changing climate. Geneva. 2018. p. 02.

mercado da produção de alimentos era de \$ 981 bilhões, isto é, cerca de 3% do produto mundial bruto à época. A porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), nos países em desenvolvimento era ainda maior. Em contrapartida, se 3% do PIB originava-se da produção agrícola, a agricultura continha cerca de 22% da população mundial e aproximadamente 46% da força de trabalho total. Em outros termos, 2,6 bilhões de pessoas dependiam da agricultura como meio de subsistência.¹⁴⁰

Também se pode citar outros SE, ou *commodities* baseados em serviços ecossistêmicos, que à época contribuía significativamente para a atividade econômica global: i) madeira (400 bilhões de Dólares); ii) pesca marinha (80 bilhões de Dólares); iii) aquicultura marinha (57 bilhões de Dólares); entre outros. Ainda que não contabilizados em termos monetários, há que se considerar a relevância, econômica e para a subsistência das populações, de produtos florestais comestíveis, medicamentos botânicos, plantas medicinais, bem como de muitos outros produtos industriais e *commodities*, os quais dependem de serviços ecossistêmicos, como a água enquanto insumos.¹⁴¹

O relatório “*Global Warming of 1.5 °C*” apresentou projeções que indicam danos econômicos globais significativos até o ano de 2100. Isso se aplica tanto em um cenário em que o aquecimento limite-se a 1,5 °C (meta perseguida), como no caso de o aumento chegar a 2 °C.

Projeta-se que os danos econômicos globais da mudança climática sejam menores sob aquecimento de 1,5 °C do que 2 °C em 2100. O valor presente líquido médio dos custos de danos por aquecimento em 2100 para 1,5°C e 2°C (incluindo custos associados a impactos de mercado e não de mercado induzidos pelas mudanças climáticas, impactos devido ao aumento do nível do mar e impactos associados a descontinuidades em grande escala) são de \$54 e \$69 trilhões, respectivamente [...] ¹⁴² [Tradução livre]

¹⁴⁰ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being**: synthesis. Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.49.

¹⁴¹ Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being**: synthesis. Washington: Island Press, 2005. 155 p. ISBN 1-59726-040-1. p.49.

¹⁴² *Global economic damages of climate change are projected to be smaller under warming of 1.5°C than 2°C in 2100 (Warren et al., 2018c). The mean net present value of the costs of damages from warming in 2100 for 1.5°C and 2°C (including costs associated with climate change-induced market and non-market impacts, impacts due to sea level rise, and impacts associated with large-scale discontinuities) are \$54 and \$69 trillion, respectively [...]* HOEGH-GULDBERG, Ove; JACOB, Daniela; TAYLOR, Michael; BINDI, Marco; BROWN, Sally; CAMILLONI, Ines; DIEDHIOU, Arona; DJALANTE, Riyanti; EBI, Kristie L.; ENGELBRECHT, Francois; GUIOT, Joel; HIJIOKA, Yasuaki; MEHROTRA, Shagun; PAYNE, Antony; SENEVIRATNE, Sonia I.; THOMAS, Adelle; WARREN, Rachel; ZHOU, Guangsheng. Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. In: **Global Warming of 1.5 °C**. 2018, p.264. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

Os danos econômicos projetados para os Estados Unidos são expressivos. O relatório indica que o país pode perder até 4,5 % do PIB com aquecimento de 1,5 ° C. Esse resultado é projetado para o caso de referência e comporta uma faixa de incerteza de 2,5% e 8,5% decorrente de diferentes combinações de mudança de temperatura e danos.¹⁴³

Outro caso de forte impacto econômico projetado é o Reino Unido. As mudanças climáticas podem aumentar o custo anual das inundações em quase 15 vezes até a década de 2080 em cenários de alta emissão de gases do efeito estufa. A Europa, por sua vez, caso as mudanças climáticas aumentem as perdas por enchentes em magnitude semelhante, também será afetada. Os danos anuais médios podem chegar à ordem de US\$ 18 a 28 bilhões anuais até 2100, dependendo do cenário, em comparação com os US\$ 8,5 bilhões atuais.¹⁴⁴

Para além dos prejuízos diretos relacionados aos eventos ambientais, há consequências econômicas sistêmicas. Conforme aponta o relatório “*Key Economic Sectors and Services - Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability*”, publicado pelo IPCC, há três canais pelos quais o impacto econômico se difunde. Em primeiro lugar, os produtos de um setor são usados como insumos para outros setores. Ou seja, uma mudança no rendimento do setor primário, por exemplo, afetaria a indústria baseada no processamento desses insumos. O segundo meio difusor dos impactos econômicos diz respeito ao fato de que os produtos competem pelo orçamento finito dos consumidores. Se, por exemplo, os alimentos ficarem mais caros, um consumidor passaria a adquirir alimentos mais baratos, mas gastaria menos com outros bens e serviços. Em terceiro lugar, os setores competem pelos fatores primários de produção, tais como trabalho, capital, terra, água, etc. Assim, em uma situação hipotética, caso além de mais fertilizantes e irrigação, mais mão-de-obra for necessária na agricultura para compensar a queda nas safras, menos mão-de-obra estaria disponível para produzir outros

¹⁴³ HOEGH-GULDBERG, Ove; JACOB, Daniela; TAYLOR, Michael; BINDI, Marco; BROWN, Sally; CAMILLONI, Ines; DIEDHIU, Arona; DJALANTE, Riyanti; EBI, Kristie L.; ENGELBRECHT, Francois; GUIOT, Joel; HIJIOKA, Yasuaki; MEHROTRA, Shagun; PAYNE, Antony; SENEVIRATNE, Sonia I.; THOMAS, Adelle; WARREN, Rachel; ZHOU, Guangsheng. Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. In: **Global Warming of 1.5 °C**. 2018, p.265. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁴⁴ ARENT, Douglas J.; TOL, Richard S.J.; FAUST, Eberhard; HELLA, Joseph P.; KUMAR, Surrender; STRZEPEK, Kenneth M.; TÓTH, Ferenc L.; YAN, Denghua. Key Economic Sectors and Services. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.], p. 673, jun. 2014. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781107415379.015>.

bens e serviços. “A análise de equilíbrio geral descreve como os impactos das mudanças climáticas em um setor se propagam para o resto da economia, como os impactos em um país influenciam outros países e como as condições macroeconômicas afetam cada impacto”.¹⁴⁵

Há, ainda, outros elementos que podem representar consequências econômicas importantes e que devem ser consideradas:

[...] as mudanças climáticas afetam as atividades econômicas primárias, e isso significa que os preços e as qualidades dos insumos são diferentes. Em segundo lugar, a cadeia de abastecimento é afetada, ou a qualidade do produto. O impacto das mudanças climáticas na demanda de energia é bem compreendido. Usando um modelo biofísico do corpo humano, Kjellstrom et al. (2009) projetam que a produtividade do trabalho caia, principalmente do trabalho manual em climas úmidos. As perdas de produtividade do trabalho serão acentuadas pelo aumento da incidência de malária e doenças transmitidas por vetores. Observe que a perda de produtividade do trabalho pode ser compensada pelo progresso tecnológico. [...] Algumas atividades de manufatura são específicas de um local, talvez porque estejam ligadas a um mercado de insumos ou produtos e, portanto, terão que lidar com o clima atual e futuro; outra manufatura pode decidir sobre sua localização (e, portanto, seu clima). Terceiro, a mudança climática afeta a demanda por produtos. Isso é pronunciado para fabricantes que fornecem setores primários e material de construção. Infelizmente, existem apenas alguns estudos que quantificam esses efeitos.¹⁴⁶ [Tradução livre]

Essas observações, apesar de básicas, devem ser cuidadosamente consideradas, uma vez que as repercussões econômicas podem assumir características exponenciais a depender dos padrões de impacto ambiental e ecossistêmico. Mesmo tomando projeções

¹⁴⁵ *General equilibrium analysis describes how climate change impacts in one sector propagate to the rest of the economy, how impacts in one country influence other countries, and how macroeconomic conditions affect each impact.* ARENT, Douglas J.; TOL, Richard S.J.; FAUST, Eberhard; HELLA, Joseph P.; KUMAR, Surrender; STRZEPEK, Kenneth M.; TÓTH, Ferenc L.; YAN, Denghua. Key Economic Sectors and Services. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.], p. 689, jun. 2014. Cambridge University Press. http://dx.doi.org/10.1017/cbo97_81107415379.015.

¹⁴⁶ [...] *climate change affects primary economic activities, and this means that prices and qualities of inputs are different. Second, the supply chain is affected, or the quality of the product. The impact of climate change on energy demand is well understood. Using a biophysical model of the human body, Kjellstrom et al. (2009) project labor productivity to fall, particularly of manual labor in humid climates. Labor productivity losses will be accentuated by increased incidences of malaria and vector-borne diseases. Note that the loss in labor productivity can be offset by the technological progress. [...] Some manufacturing activity is location specific, perhaps because it is tied to an input or product market, and will thus have to cope with the current and future climate; other manufacturing has discretion over its location (and hence its climate). Third, climate change affects the demand for products. This is pronounced for manufactures that supply primary sectors and construction material. Unfortunately, there are only a few studies that quantify these effects.* ARENT, Douglas J.; TOL, Richard S.J.; FAUST, Eberhard; HELLA, Joseph P.; KUMAR, Surrender; STRZEPEK, Kenneth M.; TÓTH, Ferenc L.; YAN, Denghua. Key Economic Sectors and Services. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.], p. 677, jun. 2014. Cambridge University Press. http://dx.doi.org/10.1017/cbo97_81107415379.015.

apresentadas por organizações cientificamente acreditadas internacionalmente, é necessário reconhecer que os danos podem ser sub ou superestimados.

Independentemente do quão profundos serão os impactos econômicos a serem experienciados ao longo das próximas décadas, haverá uma afetação direta das populações. Contextos de insegurança econômica ocasionam, por via de consequência, o aumento da pobreza e, portanto, da vulnerabilidade das pessoas. Esse processo de fragilização econômica força os indivíduos a adotarem estratégias de sobrevivência que, em muitos casos, significa a migração. Tais situações, portanto, podem induzir a processos que venham a ser identificados como “*migrações econômicas*”, quando na verdade possuem um fundo ambiental a determinar os acontecimentos.

A ligação entre o colapso dos serviços ecossistêmicos, o aumento da vulnerabilidade das populações em decorrência da insegurança econômica, e a mobilidade humana desencadeada nesse cenário, representa um grande desafio jurídico. Ainda que se compreenda e reconheça que a causa primária do empobrecimento é a deterioração ambiental e ecossistêmica, isso muitas vezes não é algo auto evidente, principalmente quando esse processo está associado a eventos de início lento. Muitas vezes a degradação ocorre ao longo de muitos anos, o que prejudica a percepção da população em relação à origem do problema. Nessas circunstâncias, os próprios sujeitos afetados tendem a indicar a pobreza / insegurança econômica, e não o colapso dos SE, como causa de seu deslocamento.

2.6.3 Segurança Alimentar

O exemplo da problemática africana no que diz respeito à produção agrícola enquanto desafio à manutenção da Segurança Econômica, relaciona-se de maneira direta com a terceira dimensão da segurança humana: a *Segurança Alimentar*. Esses dois fatores são abordados de maneira conexa, pois estão essencialmente ligados.

Como visto, as mudanças climáticas podem gerar impactos econômicos diretos nos sistemas agrícolas e pecuários. Climas mais quentes e secos afetam adversamente as receitas agrícolas líquidas em diversas regiões do globo, traduzindo-se em uma piora da situação da segurança alimentar. Ademais, o setor primário, além de ser uma atividade econômica imediata (geradora de renda), também é, para um grande número de pessoas, o meio pelo qual têm acesso a alimentos cultivados e consumidos por elas.

Em 2020, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas publicou o documento “*Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*”¹⁴⁷. O relatório destaca que a produção de alimentos, e sua relação com o meio ambiente e as mudanças climáticas, têm sido objeto de discussão e alerta global desde a Declaração do Rio em 1992. O Acordo de Paris (2015), nesse sentido, incluiu a necessidade de manter o tema da segurança alimentar na lista de ameaças das mudanças climáticas em sua primeira página. O supracitado documento também salienta que o assunto foi proeminente nos relatórios do IPCC que o precederam, incluindo o Quinto Relatório de Avaliação e o Relatório Especial sobre o aquecimento global de 1,5 ° C.¹⁴⁸

O aquecimento global e as alterações climáticas relacionadas a esse fenômeno podem gerar perdas na produção de alimentos e quebra de safras, ou ainda ocasionar o aumento dos preços dos alimentos em razão da diminuição da oferta no mercado. Os impactos de condições climáticas extremas na distribuição de alimentos, por sua vez podem ser ainda mais expressivos do que na produção dos mesmos, haja vista que é necessário o funcionamento de um complexo de relações e infraestruturas bem organizadas.¹⁴⁹ Portanto, as preocupações internacionais com o tema são justificadas dado o potencial destrutivo que subjaz à questão.

Nesse contexto, é importante registrar a definição de segurança alimentar adotada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, mundialmente conhecida por sua sigla em inglês (FAO)¹⁵⁰. A Organização define a segurança alimentar como sendo uma situação que existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que

¹⁴⁷ *Mudanças Climáticas e Terra: Um Relatório Especial do IPCC sobre mudança climática, desertificação, degradação da terra, manejo sustentável da terra, segurança alimentar e fluxos de gases de efeito estufa em ecossistemas terrestres.*

¹⁴⁸ MBOW, Cheikh; ROSENZWEIG, Cynthia; BARIONI, Luis G.; BENTON, Tim G.; HERRERO, Mario; KRISHNAPILLAI, Murukesan; LIWENGA, Emma; PRADHAN, Prajal; RIVERA-FERRE, Marta G.; SAPKOTA, Tek; TUBIELLO, Francesco N.; XU, Yinlong. Food security. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.** 2020, p.448. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2021/02/08_Chapter-5_3.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁴⁹ OTTO, Ilona M.; RECKIEN, Diana; REYER, Christopher P. O.; MARCUS, Rachel; MASSON, Virginie Le; JONES, Lindsey; NORTON, Andrew; SERDECZNY, Olivia. Social vulnerability to climate change: a review of concepts and evidence. **Regional Environmental Change**, [S.L.], v. 17, n. 6, p. 1654. 27 fev. 2017. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10113-017-1105-9>.

¹⁵⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations.

atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.¹⁵¹

Essa definição vai de encontro com as preocupações registradas pelo IPCC no relatório sobre desertificação, degradação da terra, gestão sustentável da terra, segurança alimentar e fluxos de gases de efeito estufa em ecossistemas terrestres, publicado no ano de 2020. O documento indica o que segue:

As mudanças climáticas irão exacerbar a diminuição dos recursos terrestres e de água doce, aumentar a perda de biodiversidade e intensificar as vulnerabilidades sociais, especialmente em regiões onde as economias são altamente dependentes de recursos naturais. Aumentar a segurança alimentar e reduzir a desnutrição, ao mesmo tempo em que interrompe e reverte a desertificação e a degradação do solo, são desafios sociais fundamentais que são cada vez mais agravados pela necessidade de se adaptar e mitigar os impactos das mudanças climáticas sem comprometer os benefícios não materiais da terra.¹⁵² [Tradução livre]

O aumento das vulnerabilidades relacionadas à degradação ambiental, e notadamente à insegurança alimentar, conectam-se diretamente com a redução ou interrupção total de certos serviços ecossistêmicos fundamentais. As mudanças climáticas podem influenciar a segurança alimentar por meio de alterações da dinâmica populacional de determinados organismos contaminantes devido, por exemplo, a mudanças nos padrões de temperatura e precipitação, umidade, aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, entre outros fatores.¹⁵³

¹⁵¹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). United Nations. **The future of food and agriculture: trends and challenges**. Rome: Un Press, 2017. 180 p. ISBN 978-92-5-109551-5. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

¹⁵² *Climate change will exacerbate diminishing land and freshwater resources, increase biodiversity loss, and will intensify societal vulnerabilities, especially in regions where economies are highly dependent on natural resources. Enhancing food security and reducing malnutrition, whilst also halting and reversing desertification and land degradation, are fundamental societal challenges that are increasingly aggravated by the need to both adapt to and mitigate climate change impacts without compromising the non-material benefits of land.* ARNETH, Almut; DENTON, Fatima; AGUS, Fahmuddin; ELBEHRI, Aziz; ERB, Karlheinz; ELASHA, Balgis; Osman; RAHIMI, Mohammad; ROUNSEVELL, Mark; SPENCE, Adrian; VALENTINI, Riccardo. Framing and context. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. p.81. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/04_Chapter-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁵³ MBOW, Cheikh; ROSENZWEIG, Cynthia; BARIONI, Luis G.; BENTON, Tim G.; HERRERO, Mario; KRISHNAPILLAI, Murukesan; LIWENGA, Emma; PRADHAN, Prajal; RIVERA-FERRE, Marta G.; SAPKOTA, Tek; TUBIELLO, Francesco N.; XU, Yinlong. Food security. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. p. 462. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2021/02/08_Chapter-5_3.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

A fome e a desnutrição seguramente representam grandes ameaças às gerações futuras caso não seja possível conter o aumento da temperatura global. Em diversas regiões do mundo essa é uma questão de preocupação há muito tempo. De acordo com a FAO, cerca de 821 milhões de pessoas em todo o mundo sofriam de insegurança alimentar em 2017, das quais 63% na Ásia, 31% na África e 5% na América Latina e Caribe. No período compreendido entre 2014 e 2018 o número global de pessoas expostas à insegurança alimentar aumentou em 37 milhões. A variabilidade climática, combinada com a falta de resiliência climática, foi sugerida como um dos principais impulsionadores desse aumento. A África Subsaariana, a África Oriental e o Sul da Ásia tiveram a maior proporção de populações desnutridas no mundo em 2018, com 28,8%, 31,4% e 33,7%, respectivamente.¹⁵⁴

Nessa linha, o relatório anual publicado pela Organização Meteorológica Mundial em 2020 apontou que os indicadores da desnutrição global têm piorado nos últimos anos e que, “a variabilidade e os extremos climáticos estão entre os principais fatores por trás do recente aumento da fome global e uma das principais causas de graves crises alimentares”¹⁵⁵ [Tradução livre].

A esse respeito a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, relacionando o assunto à degradação dos serviços ecossistêmicos, informou que mais de 2 bilhões de pessoas, em 2005, viviam em regiões secas. Os impactos às populações humanas podem, ainda, ser potencializados devido à dificuldade de se acessar fontes de água potável. O abastecimento de água, nessas localidades, em grande parte, advém da extração de águas subterrâneas, as quais não são suficientemente recarregadas por rios ou chuvas e, portanto, não são sustentáveis a longo prazo. Ao mesmo tempo, as populações nessas regiões cresce rapidamente.¹⁵⁶

¹⁵⁴ FAO (Italy). United Nations. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2018**: meeting the sustainable development goals. Rome: Un Press, 2018. 210 p. Food and Agriculture Organization of the United Nations. ISBN 978-92-5-130562-1. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

¹⁵⁵ [...] *climate variability and extremes are among the key drivers behind the recent rises in global hunger and one of the leading causes of severe food crises*. WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Geneva) (ed.). **The Global Climate in 2015–2019**. Geneva: Publications Board World Meteorological Organization, 2020. p.18. Disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21522#.X675H3RKjIV. Acesso em: 10 nov. 2020.

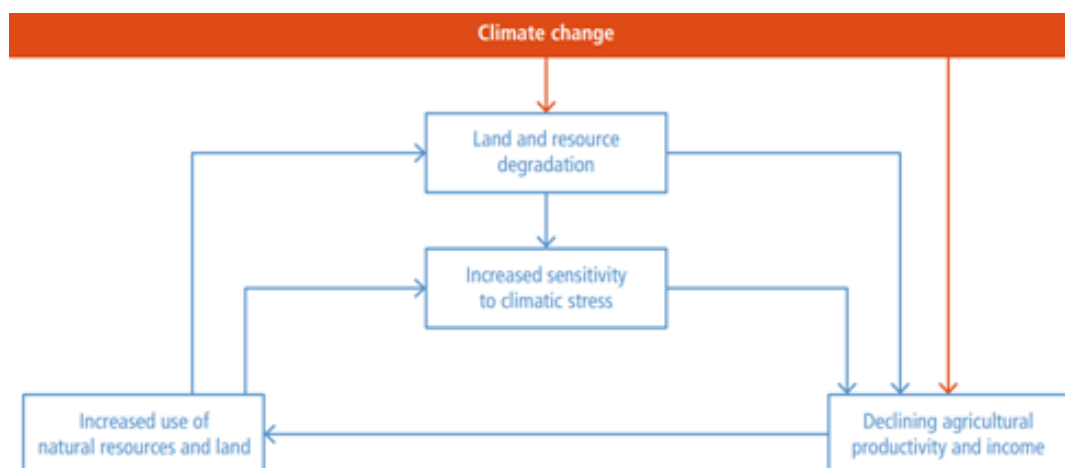
¹⁵⁶ Millennium Ecosystem Assessment. **Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-Being**. 2005. p.19. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.429.aspx.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

Isso é particularmente relevante ao se tratar sobre a insegurança alimentar pois, de forma cumulativa, as vulnerabilidades tendem a agravar-se. Consoante o Painel Intergovernamental sobre as Mudanças do Clima, o principal mecanismo pelo qual as mudanças climáticas afetam a segurança alimentar é por meio de seus impactos na produtividade agrícola em razão da intensificação de secas e desertificações a elas associadas.¹⁵⁷

Os impactos das mudanças climáticas, e especificamente aqueles relacionados à desertificação, repercutirão no desenvolvimento socioeconômico das regiões afetadas de maneiras complexas. Esses impactos, são difíceis de isolar dos efeitos de outros fatores socioeconômicos, institucionais e políticos, pois exacerbam as carências e dificuldades enfrentadas pelos Estados atingidos.

A imagem a seguir apresenta de forma esquemática a ligação entre as mudanças climáticas, a gestão da terra e as condições socioeconômicas das populações. Esses fatores são especialmente relevantes ao se analisar o assunto sob a ótica das migrações, pois congregam as diferentes causas, e a forma com que se inter-relacionam, no caso dos movimentos relacionados à degradação ambiental e ao clima.

Figura 4: Representação esquemática sobre ligações entre mudanças climáticas, a gestão da terra e as condições socioeconômicas



¹⁵⁷ MIRZABAEV, Alisher; WU, Jianguo; EVANS, Jason; GARCÍA-OLIVA, Felipe; HUSSEIN, Ismail Abdel Galil; MOHSIN IQBAL, Muhammad; Joyce KIMUTAI; KNOWLES, Tony; MEZA, Francisco; NEDJRAOUI, Dalila; TENA, Fasil; TÜRKEŞ, Murat; VÁZQUEZ, Ranses José; WELTZ, Mark. Desertification. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, p. 273. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/06_Chapter-3.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

Fonte: OLSSON et al. (2020) – “*Land degradation. In: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*”.¹⁵⁸

O fluxograma ilustra a maneira como as mudanças climáticas geram a redução da produtividade agrícola e das rendas dela advindas. O que se pode identificar é que, a partir das alterações do clima e o consequente impacto à agricultura, é desencadeado um processo que gera o aumento do uso dos recursos naturais e do solo, o que por sua vez aumenta a sensibilidade ao estresse climático e intensifica a degradação do solo e de seus recursos.

Dessa forma, considerando que as populações que apresentam um maior nível de dependência da agricultura são, em geral, aquelas mais vulneráveis social e economicamente, estas constituem o grupo mais exposto aos efeitos adversos das mudanças climáticas e, conseqüentemente, mais predispostas à migração.

Os pequenos agricultores que possuem uma relação de subsistência com o cultivo da terra, são considerados como parte do grupo mais vulnerável aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Tal vulnerabilidade decorre de muitos fatores de estresse, como a localização das áreas de cultivo, tendências socioeconômicas, demográficas e políticas, juntamente com uma capacidade limitada de se adaptar ou examinar meios de subsistência alternativos.¹⁵⁹

À medida que as mudanças climáticas projetadas ultrapassam as condições históricas, a capacidade de adaptação dos agricultores tradicionais pode ser afetada simultaneamente por uma dependência em relação às práticas e ao conhecimento tradicional e por políticas e regulamentos que levam à substituição dos meios de subsistência tradicionais por meio de mudanças nas práticas agrícolas, bem como a perda de transmissão de conhecimento tradicional.¹⁶⁰

¹⁵⁸ OLSSON, Lennart; BARBOSA, Humberto; BHADWAL, Suruchi; COWIE, Annette; DELUSCA, Kenel; FLORES-RENTERIA, Dulce; HERMANS, Kathleen; JOBBAGY, Esteban; KURZ, Werner; LI, Diqiang; SONWA, Denis Jean; STRINGER, Lindsay. Land degradation. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, p. 379. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/07_Chapter-4.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁵⁹ VIGNOLA, Raffaele; HARVEY, Celia Alice; BAUTISTA-SOLIS, Pavel; AVELINO, Jacques; RAPIDEL, Bruno; DONATTI, Camila; MARTINEZ, Ruth. Ecosystem-based adaptation for smallholder farmers: definitions, opportunities and constraints. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, [S.L.], v. 211, dez. 2015. Elsevier BV. p. 130. <http://dx.doi.org/10.1016/j.agee.2015.05.013>.

¹⁶⁰ LOMBA, A; BUCHADAS, A; HONRADO, João; MOREIRA, F. Are We Missing the Big Picture? Unlocking the Social-Ecological Resilience of High Nature Value Farmlands to Future Climate Change. In: CASTRO, Paula; AZUL, Anabela Marisa; LEAL FILHO, Walter; AZEITEIRO, Ulisses M. **Climate**

Entre os impactos previsíveis das mudanças climáticas sobre esses sistemas agrícolas, além da redução dos rendimentos esperados, também é esperada uma significativa erosão da agro-biodiversidade e degradação das funções essenciais dos ecossistemas. Em última análise, espera-se que a degradação das funções dos ecossistemas afete a entrega de SE essenciais, como a regulação de pragas ou os serviços de polinização. O esgotamento das funções de apoio e serviços reguladores (por exemplo, retenção de água e ciclagem de nutrientes) pode aumentar ainda mais os impactos adversos das mudanças climáticas sobre a baixa produtividade de fazendas tradicionais de subsistência.¹⁶¹

2.6.4 Segurança Sanitária

Assim como a segurança econômica e a segurança alimentar, a terceira dimensão da segurança humana, a *Segurança Sanitária*. Como nos outros casos, a compreensão da relação entre ela, as mudanças climáticas / colapsos dos serviços dos ecossistemas e os fluxos migratórios é muito importante.

A noção de segurança sanitária funda-se no objetivo de se garantir uma proteção mínima contra doenças e outros elementos que representem riscos à saúde humana. Nesse sentido, há um consenso de que as mudanças climáticas representam uma séria ameaça à saúde global no século XXI.¹⁶²

De acordo com a Organização Meteorológica Mundial, desde 1980, o risco de doenças ou mortes relacionadas ao aumento da temperatura apresentou um aumento constante. A Organização destaca que aproximadamente 30% da população mundial vive em localidades que experimentam, durante pelo menos 20 dias do ano, temperaturas potencialmente fatais.¹⁶³

Change-Resilient Agriculture and Agroforestry Ecosystem Services and Sustainability. Hamburg: Springer, 2019. p. 58. ISBN 978-3-319-75003-3.

¹⁶¹ PEDRONO, Miguel; LOCATELLI, Bruno; EZZINE-DE-BLAS, Driss; PESCHE, Denis; MORAND, Serge; BINOT, Aurélie. Impact of Climate Change on Ecosystem Services. **Climate Change And Agriculture Worldwide**, [S.L.]. 27 out. 2015. Springer Netherlands. p. 258. http://dx.doi.org/10.1007/978-94-017-7462-8_19.

¹⁶² RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 802. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁶³ WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Geneva) (ed.). **The Global Climate in 2015–2019**. Geneva: Publications Board World Meteorological Organization, 2019. p.19. Disponível em:

No que se refere a projeções / tendências, o IPCC alerta que a magnitude da morbidade e mortalidade relacionadas ao calor é maior a 2°C do que a 1,5 °C do aquecimento global. Tanto a morbidade, quanto a mortalidade projetadas para esses cenários variam em consonância com as regiões afetadas e pelas diferenças na aclimação, vulnerabilidade das populações, do ambiente construído e outros fatores. Como populações de risco figuram os idosos, crianças, mulheres, pessoas com doenças crônicas e pessoas que tomam certos medicamentos.¹⁶⁴

Como já mencionado, outro aspecto relevante para a saúde nesse contexto é a qualidade da água potável. A qualidade da água está relacionada a múltiplos elementos, uma vez que a relação entre precipitação, vazão e contaminação do abastecimento de água é complexa. Porém, há indícios suficientes para identificar o aumento da temperatura média como um fator de risco no tocante ao acesso das populações a fontes de água de qualidade.

É preciso reconhecer que o aumento da temperatura gera alterações nos ciclos hidrológicos e, conseqüentemente, nas condições de abastecimento das sociedades, assim como na qualidade da água disponível. Caso a vazão diminua devido à redução da precipitação, sua capacidade de diluir o efluente também será reduzida, levando a um aumento da carga de patógenos, produtos químicos, ou outros contaminantes. Isso pode aumentar o risco humano ou, no caso de abastecimento de água encanada, a carga sobre as estações de tratamento de água.¹⁶⁵

Nesse sentido, o relatório sobre as mudanças climáticas e a água, publicado pelo IPCC em 2008, destaca que na Amazônia, epidemias de cólera, e outras, são sazonais e marcam a estação das secas, quando há uma baixa na vazão dos rios. Nessas condições, há uma elevação na concentração de patógenos nas bacias.¹⁶⁶

https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21522#.X675H3RKjIV. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁶⁴ HOEGH-GULDBERG, Ove; JACOB, Daniela; TAYLOR, Michael; BINDI, Marco; BROWN, Sally; CAMILLONI, Ines; DIEDHIOU, Arona; DJALANTE, Riyanti; EBI, Kristie L.; ENGELBRECHT, Francois; GUIOT, Joel; HIJIOKA, Yasuaki; MEHROTRA, Shagun; PAYNE, Antony; SENEVIRATNE, Sonia I.; THOMAS, Adelle; WARREN, Rachel; ZHOU, Guangsheng. Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. In: **Global Warming of 1.5 °C**. 2018, p. 240. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁶⁵ BATES, Bryson; KUNDZEWICZ, Zbigniew W.; WU, Shaohong; PALUTIKOF, Jean. **Le changement climatique et l'eau**. Geneva: Secrétariat Du Giec, 2008. 236 p. Document technique publié par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. ISBN: 978-92-9169-223-1. p. 81. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/climate-change-water-fr.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁶⁶ BATES, Bryson; KUNDZEWICZ, Zbigniew W.; WU, Shaohong; PALUTIKOF, Jean. **Le changement climatique et l'eau**. Geneva: Secrétariat Du Giec, 2008. 236 p. Document technique publié

A segurança hídrica, deve ser considerada para além da disponibilidade de água para a população. Um controle inadequado da qualidade pode levar à intoxicação massiva e a surtos epidemiológicos graves que, associados à escassez, podem tomar contornos dramáticos.

É preciso também salientar os impactos das mudanças climáticas nos resultados de saúde mediados por ecossistemas. Esses impactos referem-se não ao evento ou fato causador do impacto à saúde em si, mas às condições pelas quais o risco ou o dano realizam-se. Nesse contexto, não são os efeitos diretos das alterações do clima que colocam em risco a saúde humana, mas as suas repercussões nos ecossistêmicas. Há, portanto, uma mediação dos efeitos deletérios à saúde e ao bem estar que se dá através dos ecossistemas.

Eventos climáticos como chuvas fortes e inundações, por exemplo, criam condições favoráveis para vários tipos de surtos epidêmicos. A exposição humana a esses patógenos sensíveis ao clima pode ocorrer de diversos modos, porém, como já mencionado, a ingestão de água ou alimentos contaminados são especialmente críticos.

As origens dos patógenos que podem ser encontrados na água variam, contudo, os que geralmente representam maior preocupação para as autoridades públicas são os organismos entéricos, os quais são transmitidos pela via fecal / oral e também bactérias e protozoários que ocorrem naturalmente nos sistemas aquáticos.

O clima pode atuar diretamente influenciando o crescimento, sobrevivência, persistência, transmissão ou virulência desses patógenos. Ademais, é preciso atenção às influências indiretas, tais como perturbações relacionadas ao clima em ecossistemas locais ou no habitat de espécies que atuam como reservatórios zoonóticos.¹⁶⁷

2.6.5 Segurança Humana, Conflito e Migração Ambiental

par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. ISBN: 978-92-9169-223-1. p. 81. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/climate-change-water-fr.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁶⁷ SMITH, Kirk R.; WOODWARD, Alistair; CAMPBELL-LENDRUM, Diarmid; CHADEE, Dave D.; HONDA, Yasushi; LIU, Qiyong; OLWOCH, Jane M.; REVICH, Boris; SAUERBORN, Rainer. Human Health: impacts, adaptation, and co-benefits. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.], p. 709-754, jun. 2021. Cambridge University Press. p. 726. <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781107415379.016>.

Por fim, para que se possa ter uma percepção adequada da multidimensionalidade da segurança humana, é preciso explorar também os seus últimos três aspectos fundamentais: *Segurança Pessoal, Segurança da Comunidade e Segurança Política*.

A *Segurança Pessoal* tem como objetivo assegurar a proteção das pessoas no que se refere à violência física por parte do Estado ou de indivíduos. A *Segurança da Comunidade* é enfocada na proteção das pessoas em relação à perda de vínculos e valores que podem acarretar atos de violência sectária e étnica. A *segurança política*, por sua vez, refere-se à proteção dos indivíduos no campo político e à repercussão das decisões tomadas nessa esfera. Ou seja, se as pessoas de determinada sociedade têm seus direitos humanos básicos respeitados e considerados nos processos de decisão política e em sua implementação.¹⁶⁸

Essas três dimensões da segurança humana são relevantes quando se trata das questões de conflitos e migração. Conflitos, desastres induzidos pelo colapso dos ecossistemas e a mobilidade humana estão, em muitos casos, interligados. As mudanças no clima e no ambiente têm o potencial de influenciar, em maior ou menor grau, uma ampla gama de conflitos, incluindo guerra, terrorismo e disputas diplomáticas e comerciais.¹⁶⁹

O documento “*Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced person*”, publicado pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2020, reconhece essa conexão de maneira expressa, ressaltando, contudo, que as interações entre as mudanças do clima e do ambiente com os conflitos armados são complexas e específicas ao contexto, de modo que assumem diversas formas e características próprias em cada caso.¹⁷⁰

Por exemplo, eventos de início lento, como aumento do nível do mar ou desertificação, podem afetar comunidades já em processos de deterioração do tecido

¹⁶⁸ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 803. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁶⁹ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 803. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁷⁰ CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons**. Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

social, seja conflitos armados pré-existentes ou situações de outra natureza. Essas sociedades, portanto, são mais vulneráveis a esses desastres, os quais podem agravar os problemas já existentes.¹⁷¹

Invariavelmente, os conflitos afetam a população civil, direta ou indiretamente. Esse tipo de situação também pode gerar danos ambientais, agravando eventos de início lento já em curso. Em contextos de acentuada pobreza, violência, e insegurança, é natural que as sociedades concentrem-se na sobrevivência imediata e negligenciem a implementação de ações preventivas, de planejamento e governança ambiental. Consequentemente, isso prejudica a sua capacidade de resiliência diante dos efeitos das mudanças climáticas e impacto nos ecossistemas, aumentando a sua vulnerabilidade. As pessoas dessas comunidades ao serem atingidas por eventos ambientais de larga escala podem não possuir os meios para lidar com a situação e não ter escolha a não ser deixar os seus territórios. Ademais, esses eventos também podem afetar pessoas já deslocadas em processos de fuga de conflitos armados. Nessas circunstâncias, o que se observa são múltiplos deslocamentos que geram impedimentos ao retorno ou integração local, prolongando o período de deslocamento dessas populações.¹⁷²

O relatório apresentado pela Assembleia Geral das Nações Unidas também reforçou o efeito das mudanças do clima sobre potenciais crises e conflitos gerados pela escassez de recursos e alteração na forma de gestão de recursos comuns. Reiterou, assim, a dimensão ambiental da segurança humana e exemplificou a maneira com que estão conectados todos os fatores ligados à essa noção.

Os eventos de início lento também podem atuar como um multiplicador de ameaças ou amplificador de riscos para outros fatores e um fator agravante oculto, por exemplo, contribuindo para a escassez de recursos e exacerbando as tensões intercomunitárias e intracomunitárias existentes e disputas por recursos. Embora não se acredite que a mudança climática constitua uma causa direta de conflito armado, ela pode exacerbar fatores que, combinados, alimentam as tensões e aumentam o risco de conflito. Este é o caso, por exemplo, da bacia do Lago Chade, onde a mudança climática afetou a disponibilidade de água, colocando pressão adicional sobre as tensões intercomunitárias existentes e disputas por recursos. A capacidade das sociedades de resolver disputas e gerenciar recursos é essencial para evitar que as tensões se transformem em conflitos.¹⁷³ [Tradução livre]

¹⁷¹ CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons**. Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁷² CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons**. Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁷³ *Slow-onset events might also act as a threat multiplier or risk amplifier for other factors and a hidden aggravating factor, for example, contributing to resource scarcity and exacerbating existing*

Tais circunstâncias tornam explícita a relação existente entre Segurança Humana, Conflito e Migração Ambiental. Os impactos combinados e cumulativos dos conflitos e os efeitos adversos das mudanças climáticas, principalmente incidentes sobre os serviços dos ecossistemas, podem desencadear a mobilidade humana e intensificar tensões já existentes, ou ainda, gerar novas situações dessa natureza.

Conflitos armados também proporcionam um enfraquecimento das instituições de governo. Isso repercute na capacidade dos Estados responderem tanto aos processos migratórios, quanto aos efeitos das mudanças climáticas relacionados à degradação ambiental / ecossistêmica. Ou seja, há um prejuízo às potenciais medidas preventivas de proteção da população aos desastres e ao deslocamento.¹⁷⁴

As zonas de conflito, em geral, também refletem a falta de controle estatal ou governança eficaz. Isso implica uma gestão ambiental ineficiente que contribui para a degradação do meio ambiente e que pode levar à migração.

Além de agravar a degradação ambiental, os conflitos também dificultam a saída pacífica dos migrantes dessas zonas.¹⁷⁵ Nessa linha, a insegurança também tende a representar desafios para os atores humanitários que tentam ter acesso aos migrantes que precisam de assistência e proteção.¹⁷⁶

A relação entre conflito e migração ambiental é complexa. O reassentamento das pessoas, seguidamente, causa atritos com as populações locais. Além das tensões associadas à própria mobilidade (disputa por recursos, etc.), nesses contextos, frequentemente, há uma maior incidência de hostilidades entre os migrantes e os

intercommunal and intracommunal tensions and disputes over resources. While climate change is not believed to constitute a direct cause of armed conflict, it can exacerbate factors that, in combination, fuel tensions and increase the risk of conflict. This is understood to be the case, for example, in the Lake Chad basin, where climate change has impacted water availability, putting additional pressure on existing intercommunal tensions and disputes over resources. 17 The ability of societies to resolve disputes and manage resources is essential to prevent tensions from escalating into conflict. CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons.** Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁷⁴ CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons.** Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁷⁵ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance:** volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 804. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁷⁶ CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons.** Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

habitantes locais, uma vez que os primeiros são estigmatizados pelos conflitos que os forçaram a fugir. Isso pode desencadear outro ciclo migratório.¹⁷⁷

Outro fator a ser considerado é que em conflitos armados, por vezes, há a superexploração de recursos naturais para o financiamento das ações militares. Como consequência há uma intensificação dos processos de deterioração ambiental ligado a extração desses recursos.¹⁷⁸

De acordo com Ruppel e Wyk, as mudanças climáticas, a degradação do meio ambiente relacionada ao clima e os conflitos, têm gerado muitas discussões. Em que pese pareça haver um consenso sobre o meio ambiente ser apenas uma das inúmeras causas interconectadas para a deflagração e manutenção de um conflito armado, e não o fator decisivo, a mudança do clima provavelmente aumenta o risco de agitação civil. Isso, para os autores, é muito presente na realidade africana.¹⁷⁹

Sobre o assunto, o “*Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*”, publicado pelo IPCC em 2020, indicou que há estudos que mostram uma relação causal direta entre a degradação da terra e conflitos violentos. À vista disso, citam a investigação conduzida por Percival e Homer-Dixon¹⁸⁰, que revelou que a deterioração da qualidade do solo – isto é, de seus serviços ecossistêmicos – foi um dos impulsionadores da crise em Ruanda no início da década de 1990. Essa fato possibilitou que forças radicais alimentassem rivalidades étnicas.¹⁸¹

¹⁷⁷ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 804. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁷⁸ CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons**. Geneva, 2020. p. 10. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁷⁹ RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 804. ISBN 978-3-8329-7796-2.

¹⁸⁰ PERCIVAL, Val; HOMER-DIXON, Thomas. Environmental Scarcity and Violent Conflict: the case of rwanda. **The Journal Of Environment & Development**, [S.L.], v. 5, n. 3, p. 270-291, set. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/107049659600500302>.

¹⁸¹ OLSSON, Lennart; BARBOSA, Humberto; BHADWAL, Suruchi; COWIE, Annette; DELUSCA, Kenel; FLORES-RENTERIA, Dulce; HERMANS, Kathleen; JOBBAGY, Esteban; KURZ, Werner; LI, Diqiang; SONWA, Denis Jean; STRINGER, Lindsay. Land degradation. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, p. 380. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/07_Chapter-4.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

O relatório também documentou a existência de estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente¹⁸² (UNEP¹⁸³, na sigla em inglês), os quais concluíram que a degradação da terra, juntamente com outros fatores de estresse ambientais, constituem uma grande ameaça à segurança do povo sudanês e foram determinantes no conflito de Darfur.¹⁸⁴

Não obstante nesses casos haver indicativos importantes sobre a ligação entre os fatores ambientais e os conflitos armados, o relatório supracitado também ressalta que essa conexão é pontual e depende das variáveis presentes em cada caso. Sobre isso, registrou que a degradação da terra é um indicador fraco de conflito armado.¹⁸⁵

Ainda assim, é possível afirmar que, indubitavelmente, há uma potencialização das vulnerabilidades das populações expostas concomitantemente às fragilizações próprias de conflitos armados e àquelas de origem ambiental / ecossistêmica. Esses fatores, ao serem somados, agravam os processos de mobilidade humana, de modo a aumentar os riscos para as populações afetadas.

¹⁸² SACHS, Jeffrey D.. Poverty and environmental stress fuel Darfur crisis. *Nature*, [S.L.], v. 449, n. 7158, p. 24-24, set. 2007. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/449024a>. UNEP (Kenya). United Nations. **Sudan Post-Conflict Environmental Assessment**. Nairobi: UN Press, 2007. 358 p. United Nations Environment Programme.

¹⁸³ United Nations Environment Programme.

¹⁸⁴ OLSSON, Lennart; BARBOSA, Humberto; BHADWAL, Suruchi; COWIE, Annette; DELUSCA, Kenel; FLORES-RENTERIA, Dulce; HERMANS, Kathleen; JOBBAGY, Esteban; KURZ, Werner; LI, Diqiang; SONWA, Denis Jean; STRINGER, Lindsay. Land degradation. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, p. 380. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/07_Chapter-4.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

¹⁸⁵ OLSSON, Lennart; BARBOSA, Humberto; BHADWAL, Suruchi; COWIE, Annette; DELUSCA, Kenel; FLORES-RENTERIA, Dulce; HERMANS, Kathleen; JOBBAGY, Esteban; KURZ, Werner; LI, Diqiang; SONWA, Denis Jean; STRINGER, Lindsay. Land degradation. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, p. 380. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/07_Chapter-4.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

3. MIGRAÇÕES AMBIENTAIS E PROTEÇÃO INTERNACIONAL: LIMITAÇÕES JURÍDICAS E DESAFIOS AO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O presente capítulo visa abordar os principais instrumentos que implicam a aplicação do princípio de não-devolução atualmente vigentes e apresentar um panorama acerca do Direito Internacional dos Refugiados. A partir disso, será possível vislumbrar os principais delineamentos desse ramo do Direito Internacional Público e quais as limitações existem no tocante aos meios concretos de proteção dos sujeitos que se deslocam para além de seus países de origem em razão de eventos ambientais.

Dentre as possibilidades de aplicação do princípio de não-devolução há um de especial importância: o Refúgio. A análise desta categoria é altamente relevante para orientar as discussões relacionadas à constituição de um direito específico aplicável em casos de migrações ambientais.

O processo histórico de formação do direito ao refúgio, está relacionado com a catástrofe humanitária ocorrida durante a segunda guerra mundial e o deslocamento massivo das populações dos países afetados. Essa situação, que elevou o status jurídico de refugiado a uma dimensão global, traça um paralelo com a potencial tragédia que pode suceder a partir de um agravamento da crise ambiental planetária, notadamente no que se refere às mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos. Apesar de serem situações absolutamente distintas, ambas nascem da necessidade factual de proteção internacional de pessoas impelidas ao deslocamento.

Com base nisso, também serão examinados, devido a sua relação e relevância para a discussão que se promove, os seguintes documentos: i) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; ii) Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África; iii) Declaração de Cartagena de 1984; iv) Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes; v) Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.

É preciso, porém, analisar a questão não apenas a partir desses documentos. Há um importante princípio que mantém relação direta com os desafios relacionados às migrações ambientais e que merece análise: o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

Além disso, também será apresentado e analisado o *case* Ioane Teitiota vs Nova Zelândia. O caso versou sobre a proteção internacional de pessoas forçadas a se deslocar

em razão dos efeitos das mudanças climáticas e das consequências sociais e ambientais relacionadas.

Trata-se de um caso extremamente relevante no tocante ao desenvolvimento do próprio Direito Internacional dos Refugiados, o qual suscita reflexões relevantes sobre a necessidade de se operar política e juridicamente no sentido de amparar e proteger os migrantes ambientais. Nesse sentido, O Comitê de Direitos Humanos da ONU, ao julgar o caso que lhe foi apresentado, apresentou argumentações que fortalecem tal perspectiva, de modo que o exame cuidadoso desta decisão e suas potenciais repercussões, são caras e sensíveis a esta Tese.

3.1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O Direito Internacional dos Refugiados é altamente relevante a nível global. Trata-se do ramo do Direito que atende às demandas impostas por tensionamentos sociais graves que obrigam pessoas a deixarem seus países de origem. A sua consolidação é marcada por acontecimentos históricos que exigiram uma resposta efetiva à crise humanitária internacional instalada.

No começo do século XX, a comunidade internacional passou a dar grande atenção à situação das pessoas forçadas a se deslocarem em razão de conflitos armados e a graves crises humanitárias. Essa preocupação logo converteu-se na tarefa de proteger e a ajudar essas pessoas. A Sociedade das Nações, organização multilateral que antecedeu as Nações Unidas, definiu um padrão de intervenção internacional em favor dos refugiados, o que levou à adoção de diversos acordos internacionais.¹⁸⁶

Pouco após o fim da segunda grande guerra, com a continuidade dos movimentos migratórios e a necessidade de proteção de um grande número de pessoas atingidas pelos conflitos, tornou-se imperativo consolidar um instrumento internacional único que definisse a condição jurídica dos refugiados. Ao invés de acordos que tratassem sobre determinadas situações específicas de refúgio, o que se requeria era um instrumento que

¹⁸⁶ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.13. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 abr. 2020.

previsse uma definição geral do conceito de refúgio e daqueles que gozariam de proteção especial por serem considerados refugiados. Assim, em 28 de julho de 1951 as Nações Unidas aprovaram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual entrou em vigor em 21 de abril de 1954.¹⁸⁷

O documento, logo no parágrafo 2, da seção “A”, do artigo 1, definiu que o termo “refugiado” se aplica a toda pessoa:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.¹⁸⁸

A data limite de 01 de janeiro de 1951 estava alinhada com a vontade dos Estados de limitar suas obrigações em relação às situações de refúgio que pudessem surgir posteriormente. No entanto, com o passar do tempo tornou-se evidente a imprescindibilidade de se poder aplicar as disposições protetivas da Convenção a novos casos de refúgio. Como consequência, em 31 de janeiro de 1967 a Assembleia Geral das Nações Unidas abriu para adesão ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que passou a vigorar em 4 de outubro do mesmo ano. Ao aderir ao Protocolo os Estados se obrigaram a aplicar a Convenção de 1951, porém, sem a data limite indicada como pressuposto para o reconhecimento do refúgio. Atualmente (2024) 76 (setenta e seis) países são partes da Convenção e do Protocolo.¹⁸⁹

Por quase 70 anos esses dois diplomas formam a base do regime de proteção dos refugiados, uma vez que estabelecem um código universal para a proteção das pessoas forçadas a deixar seus países. Contudo, esses instrumentos foram complementados e fortalecidos ao longo dos anos, sendo pertinente citar: i) a criação do Alto Comissariado

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.**

Genebra, Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

¹⁸⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza).

Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional:** En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.14.

Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 15 jan. 2024.

das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja responsabilidade é promover a proteção internacional e a busca de soluções duradouras para refugiados; ii) a Convenção da OUA de 1969 Regente dos Aspectos Próprios aos Problemas dos Refugiados em África; iii) a Declaração de Cartagena de 1984; iv) o Sistema Comum Europeu de Asilo; v) a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016 e; vi) o Pacto Mundial sobre Refugiados de 2018.¹⁹⁰

Mesmo com todo esse período de vigência, a Convenção de 1951 demonstrou ser um instrumento “vivo e dinâmico, e sua interpretação e aplicação continuam a evoluir através da prática dos Estados, das conclusões do Comitê Executivo do ACNUR, da literatura acadêmica e das decisões judiciais em nível nacional, regional e internacional” [Tradução livre].¹⁹¹

Apesar de existir inúmeras razões que podem gerar o deslocamento forçado, a Convenção de 1951, ao definir o refugiado como quem deixa seu país de origem por um fundado temor de perseguição, acaba por excluir uma série situações e atribui um motivo específico. A partir dessa definição, compreendida em seu sentido estrito, vítimas da fome ou de desastres naturais não podem ser reconhecidas como refugiadas, salvo quando a essas causas também impliquem perseguição de alguma natureza.¹⁹²

É importante salientar a relevância que foi atribuída à ideia de perseguição para que o sujeito possa ser reconhecido como refugiado sob os termos da Convenção e Protocolo relativos ao Estatuto dos Refugiados. Situações envolvendo crises ambientais graves, nesse sentido, somente poderiam gerar o enquadramento jurídico da categoria do refúgio quando identificada alguma situação que caracterize a existência de algum tipo de perseguição associada ao referido contexto.

¹⁹⁰ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.09. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁹¹“vivo y dinámico, y su interpretación y aplicación continúa evolucionando a través de la práctica de los Estados, las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, la literatura académica y resoluciones judiciales a nivel nacional, regional e internacional”. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.09. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁹² Ibidem.

Apesar da regra geral ser a avaliação particular dos casos a fim de apurar a presença dos elementos caracterizadores do refúgio, há situações de afluência massiva de pessoas em que, dada a notoriedade dos fatos, somente os fatores objetivos podem ser considerados como determinantes para o reconhecimento do grupo inteiro – e dos indivíduos que o compõem. Nessas circunstâncias, face à urgência de prestar assistência a um grande número de pessoas, pode ser virtualmente impossível examinar cada caso de maneira individual e ainda assim responder com a rapidez necessária. O reconhecimento, nesses moldes, é chamado de *prima facie*.¹⁹³

A título de exemplo cabe mencionar que essa forma de reconhecimento foi aplicada pelo Estado brasileiro para reconhecer os imigrantes da Venezuela enquanto refugiados em razão do grande número de pessoas que vinha chegando ao país desde 2014. A base jurídica para o reconhecimento foi a Declaração de Cartagena, que adota uma interpretação ampliada do conceito de refugiado.¹⁹⁴

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.¹⁹⁵

O elemento central para o reconhecimento dos venezuelanos no Brasil enquanto refugiados, como será aprofundado no tópico 3.2, foi o fator objetivo da violação massiva de direitos humanos e a perturbação da ordem pública na Venezuela em razão da crise econômica, política e social que o país enfrenta.

Outro importante marco normativo para a discussão proposta é o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). A sua relevância está não apenas no

¹⁹³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suíza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.20. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁹⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (Brasil). **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁹⁵ **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias, Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

seu conteúdo, mas no contexto de sua constituição e na ligação com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a contribuição que presta para a construção de um quadro normativo global.

O dia 10 de dezembro de 1948 marcou o momento histórico da aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1966 juntaram-se à Declaração os dois pactos internacionais dos direitos humanos, o PIDCP e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esses instrumentos, segundo Carvalho, criaram a base normativa de uma Carta mundial de Direitos Humanos, de aplicação à escala global, enquanto “patrimônio comum, inalienável e inerente à condição humana”.¹⁹⁶

Estabeleceu-se um quadro normativo de direito internacional com o estatuto próximo ao de uma carta universal, por que se rege a ordem jurídica mundial dos direitos humanos, enquanto direitos que são universais, que vigoram para além das diferenças que existam entre os Estados, sob a égide dos princípios da universalidade, indivisibilidade e igualdade.¹⁹⁷

Esse conjunto de normas consolidou um aparato jurídico que permite aos indivíduos invocar proteção internacional para além da proteção que o ordenamento jurídico de cada Estado deve proporcionar aos seus cidadãos. “A Organização das Nações Unidas (ONU) deu o grande passo de erigir um quadro normativo comum e global, que se aplica universalmente e para além das diferenças de cada nação”.¹⁹⁸

No que se refere ao PIDCP, é especialmente relevante a disposição constante na primeira parte do artigo 6º, que determina que “todo ser humano tem o direito inerente à vida. Este direito é protegido por lei. Ninguém será arbitrariamente privado de sua vida” [Tradução livre].¹⁹⁹ Essa é uma importante norma para as discussões que serão realizadas ao longo desta Tese, uma vez que pode ensejar a aplicação do princípio de não-devolução.

¹⁹⁶ CARVALHO, Ana Celeste. A declaração universal dos direitos humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 15-36, 21 maio 2019. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_2. p.17.

¹⁹⁷ CARVALHO, Ana Celeste. A declaração universal dos direitos humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 15-36, 21 maio 2019. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_2. p.17.

¹⁹⁸ CARVALHO, Ana Celeste. A declaração universal dos direitos humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 15-36, 21 maio 2019. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_2. p.17.

¹⁹⁹ *Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.*. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49. **International Covenant On Civil And Political Rights**. Geneva, Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acesso em: 10 dez. 2020.

A aplicação da proteção prevista pelo artigo 6º, porém, deve estar associada a algum tipo de arbitrariedade capaz de privar alguém de seu direito à vida. Assim como no caso da proteção concedida àqueles que preenchem os requisitos para a caracterização da condição de refugiado, também é necessária a incidência de um elemento ativo de um agente externo imbuído de uma certa intenção. Diferentemente do primeiro caso, em que é necessário haver um “fundado temor de perseguição”, aqui é exigido a existência de alguma arbitrariedade, ainda que originada em alguma lei interna do país de origem do sujeito.

Ao examinar essa proteção sob a ótica das migrações desencadeadas no contexto das mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos, verifica-se um limitador importante para a adequada proteção das pessoas em mobilidade. Não necessariamente, em tais circunstâncias, haverá uma arbitrariedade sendo praticada. No entanto, tal fato não significa que a aplicação do princípio de não-devolução não seja algo fundamental para assegurar o direito à vida daqueles que invocam tal proteção.

3.2 CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DE REFUGIADOS NA ÁFRICA E DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

O contexto das migrações ambientais demanda a formação de um entendimento acerca das possibilidades de tutela jurídica de grandes quantidades de pessoas simultaneamente. Assim, considerando as suas implicações, além dos documentos há mencionados nos tópicos anteriores, há dois documentos que são particularmente relevantes. Um por sua relevância histórica e consolidação de uma perspectiva ampla da aplicação do refúgio, e outro por sua incidência na América Latina.²⁰⁰ São eles a: i) Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África e; ii) Declaração de Cartagena de 1984.

O marco delineado pela Convenção da Organização da Unidade Africana e pela Declaração de Cartagena oferece um arcabouço substancial para a compreensão e abordagem dos problemas enfrentados pelos migrantes ambientais. Esses instrumentos ampliam e enriquecem o conceito de refugiado, fixando um padrão para a proteção e

²⁰⁰ Ambos documentos são extremamente importantes em âmbito internacional. A afirmação considera o fato de que esta tese jurídica é produzida em território brasileiro, de modo que a Declaração de Cartagena é especialmente relevante e associa-se à lei nacional do refúgio.

tratamento de migrantes vulneráveis além dos limites estabelecidos pela Convenção de Genebra de 1951.

Conforme é destacado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, antes da extensão da Convenção de 1951 para além da Europa e dos eventos da Segunda Guerra Mundial, a África testemunhou um aumento significativo e contínuo no deslocamento forçado. Isso resultou na formação de uma estrutura regional específica conhecida como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, que regulamenta questões particulares relacionadas aos refugiados no continente africano (Convenção da OUA).²⁰¹

No decurso dos anos 1950, os principais motivos relacionados ao deslocamento forçado no continente africano estavam ligados às lutas de independência e aos conflitos internos pós-independência. Um exemplo foi a Guerra de Independência da Argélia, que teve início em 1954. Esse conflito, longo e violento, estendeu-se por oito anos, resultando na morte de mais de 300 mil pessoas. Como consequência, aproximadamente 1 milhão de colonos europeus partiram, ocasionando o acampamento em massa de mais de 1 milhão de civis argelinos e a migração de mais de 200 mil refugiados em direção à Tunísia e Marrocos.²⁰²

Em um período de dez anos, houve uma notável transformação no panorama político da África, com o número de nações recém-independentes aumentando rapidamente. Enquanto muitos desses processos de transição ocorreram de maneira pacífica, em alguns casos a independência foi conquistada apenas após prolongados conflitos armados, resultando em um alto número de mortes e grandes deslocamentos forçados.²⁰³

Paralelamente, durante o período também houve uma melhora na coleta e sistematização de dados no que se refere ao monitoramento das mobilidades humanas ocorridas, o que resultou em uma crescente evidência do aumento das migrações. Em

²⁰¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 89. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁰² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 89. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁰³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 89. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

1964, aproximadamente 500 mil pessoas eram identificadas como refugiadas na África. Até o final da década esse número praticamente duplicou.²⁰⁴

A Convenção da OUA surgiu em decorrência desses eventos e da urgência de uma resposta coletiva para toda a região. Apesar de ser um documento conciso, desempenhou um papel crucial na história do deslocamento forçado. O documento reconheceu expressamente a Convenção de 1951 como o principal instrumento de proteção aos refugiados em escala global. Os países comprometeram-se a não recusar nem retornar refugiados a locais onde sua vida, liberdade ou integridade estivessem em risco, além de se comprometerem a cooperar solidariamente para aliviar o fardo de outros países na garantia de assentamento dos refugiados, apoiando igualmente o retorno voluntário, seguro e sustentável.²⁰⁵

A Convenção da OUA, ainda que baseada na Convenção de Genebra, destaca as especificidades africanas ao lidar com a questão dos refugiados no continente. Reconheceu os desafios únicos enfrentados pelos refugiados africanos (vítimas de conflitos internos, instabilidades políticas, desastres naturais e pobreza extrema), de modo que buscou estabelecer disposições adaptadas à essa realidade. Ela reafirma a obrigação dos Estados em garantir a proteção e assistência aos refugiados, garantindo direitos e condições dignas, além de enfatizar a necessidade de soluções duradouras.

Assim sendo, a Convenção apresentou algumas inovações. Um de seus legados, absolutamente relevante para a questão das migrações ambientais tratadas nesta tese, foi a sua abrangente definição de refugiado. Em seu artigo I, 1 e 2, ao apresentar a definição do termo “Refugiado”, determina que:

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que

²⁰⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 90-91. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁰⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 91. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.²⁰⁶

Com tal definição, a Convenção ganhou grande importância ao permitir que os países conferissem o status de refugiado sem a necessidade de determinar se a pessoa enfrentaria potencialmente uma “perseguição” em seu país de origem, evitando a sensibilidade política nessas decisões. Ao explicitamente reconhecer que um refugiado poderia estar escapando da violência generalizada, em vez de uma perseguição individual, ela possibilitou uma rápida aplicação em situações de deslocamento forçado em grande escala. Embora a definição da Convenção de 1951 também pudesse ser aplicada nessas circunstâncias, nem todos os países optavam por fazê-lo.²⁰⁷

Conforme é salientado na obra “*Pessoas Forçadas a se Deslocar: história, mudança e desafios*”, publicada pelo ACNUR, essa definição, ao introduzir uma inovação, cria um instrumento passível de ser utilizado mesmo no contexto das migrações ambientais. Ao se inaugurar um mecanismo jurídico apto a conferir o status de refugiado à situações de reconhecida perturbação da ordem pública e violação de direitos humanos, toda uma variedade de contextos passam a ser potencialmente abarcados.

[...] A definição da Convenção da OUA também pode ter uma importância significativa no contexto das mudanças climáticas e desastres naturais. Estudiosos notaram que poderia cobrir fugas de áreas afetadas se tais eventos “perturbassem seriamente a ordem pública”. E, em 2019, os países membros da União Africana (UA), a organização sucessora da OUA, pediram à Comissão da UA e ao ACNUR que publicassem orientações interpretativas para esclarecer a aplicação da definição de refugiados da Convenção da OUA a “novas causas de deslocamento forçado, como mudanças climáticas e desastres”.²⁰⁸

²⁰⁶ **CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA.** 1969. Adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969). Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

²⁰⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar: história, mudança e desafios.** Brasília: UN Press, 2021. p. 91. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁰⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar: história, mudança e desafios.** Brasília: UN Press, 2021. p. 91. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

Ainda que as possibilidades aportadas pela Convenção sejam imensas, os desafios jurídicos e políticos ligados à sua viabilização também são. De acordo com o ACNUR, a aplicação consistente da cláusula de não-devolução da Convenção tem sido irregular. Apesar da ampliação da definição, que resultou no reconhecimento de refugiados em casos de fluxo massivo, muitos países passaram a dar mais importância a avaliações individuais em vez de conceder automaticamente o status de refugiado *prima facie*. Há pouca jurisprudência relacionada à aplicação da definição da Convenção da OUA, geralmente estas não se apoiam em bases abrangentes e, em termos gerais, lhes falta consistência, previsibilidade e critérios uniformes em todo o continente.²⁰⁹

Apesar disso, sua relevância é enorme para o Direito Internacional dos Refugiados. A Convenção da OUA, como um dos tratados regionais mais abrangentes, serviu de inspiração para a implementação de leis e políticas progressistas em diversos países africanos. A sua ratificação ocorreu em 48 dos 55 países membros, sendo que 47 destes possuem legislação nacional sobre refugiados em consonância com os princípios estabelecidos na Convenção. Ademais, outras medidas regionais foram influenciadas por suas disposições, como a própria Declaração de Cartagena de 1984.²¹⁰

Na África, o aumento de refugiados foi o principal impulsionador por trás da criação da Convenção da OUA. De maneira similar, o agravamento das crises de refugiados na América Latina influenciou as práticas da região em relação ao tema. A ascensão de diversos regimes autoritários e conflitos na América Latina durante os anos 1970 ocasionou grandes movimentos populacionais em situação de vulnerabilidade, uma vez que esses regimes consistentemente desrespeitavam os mecanismos e instrumentos destinados à proteção dos direitos humanos.²¹¹

Durante as décadas de 1970 e 1980, aproximadamente 2 milhões de indivíduos oriundos de El Salvador, Guatemala e Nicarágua deixaram seus países devido ao conflito

²⁰⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 92. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 91-92. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²¹¹ JUBILUT, Líliliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 18, jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

na América Central. Esses sujeitos foram obrigados a fugir não apenas da perseguição política, mas também da violência indiscriminada perpetrada por insurgentes armados e forças de contra insurgência. Muitos dos países receptores na região não eram signatários da Convenção de 1951 e também não consideravam a maioria dessas pessoas abrangidas na definição de refugiado consolidada pelo documento.²¹²

No final dos anos 1970, houve um aumento expressivo no ritmo dos deslocamentos. Nesse momento, as economias majoritariamente agrárias da América Central enfrentavam graves impactos devido a uma queda no comércio exterior e ao aumento dos preços do petróleo. Ademais, os terremotos ocorridos na Nicarágua em 1972 e na Guatemala em 1976 agravaram a situação. Além dos conflitos, dos desastres naturais, a crise econômica também passou a exercer pressão sobre os sujeitos da região.²¹³

A crise do deslocamento na área e a urgência de uma abordagem coesa e sensível à proteção das pessoas forçadas a deixar seus países resultaram na convocação do Colóquio de 1984 sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central. Esse evento culminou na elaboração da Declaração de Cartagena, a qual recebeu apoio de 10 países.

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 é considerada uma das maiores conquistas no desenvolvimento do regime de proteção de refugiados na América Latina. É mais frequentemente invocada como fonte de uma definição ampla de quem deve ser considerado refugiado.²¹⁴

Assim como a Convenção da OUA, a Declaração reafirma os princípios fundamentais estabelecidos na Convenção de Refugiados de 1951. Enfatiza a importância do princípio de não-devolução e salienta que as decisões relativas ao repatriamento devem ser tomadas de forma individual, voluntária e em circunstâncias que garantam a segurança dos indivíduos. De igual sorte, a Declaração de Cartagena advoga pelo reassentamento dos refugiados a uma distância razoável das fronteiras. É relevante notar que o documento

²¹² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 95. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²¹³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 95-96. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²¹⁴ REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. **In Flight From Conflict And Violence**, [S.L.], p. 141. 20 jan. 2017. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781316771143.007>.

ratifica os compromissos preexistentes entre os países para fortalecer programas em áreas cruciais, como saúde, educação, emprego e segurança, com o objetivo de assegurar a “autossuficiência dos refugiados”. Também reconhece a possibilidade de integração dos refugiados com o apoio da comunidade internacional.²¹⁵

Como já referido em momento anterior, a Declaração de Cartagena determina que também devem ser considerados refugiados os indivíduos que fugiram devido à ameaça à suas vidas, segurança ou liberdade, decorrente de situações como violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública.

No que se refere à terminologia utilizada, Jubilut e Madureira destacam que é importante observar algumas questões práticas. Primeiramente, não há uma definição jurídica precisa que estabeleça os limites da frase “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Observa-se, porém, sua utilização em situações como conflitos civis, governos ditatoriais ou em contextos nos quais os países não conseguem assegurar a liberdade, segurança ou vida dos cidadãos.²¹⁶

Em segundo lugar, constata-se que a definição aportada pela Declaração necessita ser ponderada em conjunto com os padrões internacionais estabelecidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Nesse sentido, a “grave e generalizada violação de direitos humanos” complementa os elementos que constituem a definição global de refugiado.²¹⁷

Uma terceira questão a ser considerada refere-se à abordagem de avaliação introduzida pela definição regional. A análise das solicitações de refúgio, com base nos termos da Declaração de Cartagena, vai além do receio fundamentado de perseguição individual, englobando também a avaliação da situação concreta do país de origem para

²¹⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar: história, mudança e desafios**. Brasília: UN Press, 2021. p. 97. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 19, jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

²¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 20, jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

determinar a existência de uma realidade de violação generalizada de direitos e perturbação da ordem pública.²¹⁸

Nesse contexto, a análise da situação concreta do país de origem por si só determina a condição de refugiado. Consequentemente, qualquer pessoa proveniente desse país deverá ser reconhecida como refugiada, desde que não se enquadre em cláusulas de exclusão. Este critério de avaliação está centrado exclusivamente na situação objetiva do país de origem.

A Declaração de Cartagena não apenas ampliou a definição de refugiado, mas também evidenciou o compromisso regional com a proteção dos direitos humanos. Desde sua formulação, o documento também promoveu abordagens coordenadas em nível regional para lidar com os refugiados. Portanto, conforme destacam Jubilut e Madureira, é relevante salientar o surgimento de uma nova abordagem em relação às soluções de longo prazo, abrangendo a integração na comunidade local, a repatriação e a realocação.²¹⁹

É preciso explicitar, ainda, que a Declaração não é vinculativa. Reed-Hurtado, ressalta que na ocasião de sua adoção, a maioria dos países latino-americanos carecia de estruturas legais internas para abordar assuntos relacionados às populações refugiadas, bem como sistemas para determinar tal status. Consequentemente, a definição estabelecida na Declaração se tornou uma forma de “linguagem partilhada” no que se refere à proteção desses sujeitos.²²⁰

A aplicação prática dessa linguagem e a sua implicação nas legislações internas dos países da região podem ser observadas, como referido no tópico anterior, no caso da migração massiva venezuelana. Desde 2014, a Venezuela tem sido assolada por processos de conturbação pública decorrentes da hiperinflação, escassez crônica de itens para

²¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 20, jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

²¹⁹ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 20, jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

²²⁰ REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. **In Flight from Conflict And Violence**, [S.L.], p. 142. 20 jan. 2017. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781316771143.007>.

necessidades básicas, corrupção, criminalidade e agitação política. Os relatos de detenções arbitrárias e desaparecimentos também são expressivos. Ao longo desse período milhões de venezuelanos abandonaram o país, marcando o maior êxodo já registrado na história da América Latina e do Caribe.²²¹

Apesar das orientações do ACNUR apontarem as vulnerabilidades dessas pessoas e a necessidade de proteção internacional, conforme os critérios estabelecidos na Declaração de Cartagena, a maioria dos países hesitaram em aceitar os venezuelanos como refugiados. O Brasil é o único país que reconheceu automaticamente os venezuelanos como refugiados *prima facie*, sem a necessidade de uma avaliação detalhada do status individual.²²²

A preocupação do Estado brasileiro em reconhecer e acolher pessoas refugiadas é uma questão de longa data. A legislação brasileira incorporou o conjunto de normas internacionais mais relevantes no tocante ao refúgio, inclusive os contributos da Declaração de Cartagena, por meio da promulgação da Lei nº 9.474, datada de 22 de julho de 1997. Conhecida como a “Lei do Refúgio”, esse marco legal estabeleceu os procedimentos para aplicar os princípios e assegurar as garantias estipuladas nos acordos internacionais.²²³

O posicionamento diplomático do Brasil que marcou o reconhecimento *prima facie*, foi registrado pela Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ, publicada no dia 13 de junho de 2019, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Governo Federal Brasileiro.²²⁴

Esse relatório analisa a situação institucional e fática da Venezuela, à luz dos direitos humanos, por meio da pesquisa detalhada de “*Estudo de País de Origem*”. Além

²²¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 98. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023

²²² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 98. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²²³ BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **REFÚGIO NO BRASIL**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/refugio-no-brasil>. Acesso em: 18 nov. 2023.

²²⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal do Brasil. **Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**: processo nº 08018.001832/2018-01. Brasília: MJSP, 2019. INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE. p.01. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

disso, também examinou a situação a partir da ótica da necessidade de se reconhecer a grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, e assim aplicar as medidas cabíveis.²²⁵

Essa postura do governo brasileiro assegurou a proteção e acolhimento de milhares de venezuelanos que chegaram ao país e que, apesar de sua alta vulnerabilidade, não preencheriam os critérios previstos pela Convenção de Genebra de 1951. Tal procedimento, contudo, como referido, encontrou resistência para ser aplicado por outros países da região.

A relutância dos países em conceder o status formal de refugiado aos venezuelanos se deve principalmente à escala maciça de deslocamento e às preocupações de mais por vir. Como alguns autores observam, o status de refugiado vem acompanhado de direitos a serviços sociais, acarretando altos custos fiscais.²²⁶

Apesar da definição estabelecida na Declaração de Cartagena não ter sido amplamente adotada, vários países ofereceram arranjos temporários de residência. Isso favoreceu grande parte dos venezuelanos deslocados na região.²²⁷

De acordo com o ACNUR, apesar da Declaração não ter instigado mudanças práticas na América Latina tão rapidamente quanto se antecipava, pode-se verificar um progresso gradual no sentido de uma maior consistência na sua implementação. Em que pese não ter um caráter obrigatório, a definição de refugiado estipulada por ela foi internalizada por 15 países.²²⁸

Finalmente, ao se reconhecer as qualidades e limitações dos documentos tratados, é fundamental observar a sua importância para as discussões atinentes aos processos de mobilidade humana desencadeados por eventos ambientais.

²²⁵ Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19 - 22 November 1984. **Cartagena Declaration On Refugees**: Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Cartagena de Indias, Disponível em:

https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

²²⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 98. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²²⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 98. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²²⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. p. 100. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

A questão das migrações ambientais, particularmente aquelas ligadas às mudanças climáticas e à degradação dos serviços ecossistêmicos, suscita debates no campo do direito internacional e dos direitos humanos. Enquanto a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) e a Declaração de Cartagena de 1984 estabelecem conceitos expandidos de refugiado, há uma necessidade premente de avaliar a viabilidade e adequação desses instrumentos diante dessas situações.

Tanto a Convenção da OUA quanto a Declaração de Cartagena representam avanços na proteção dos refugiados, oferecendo definições mais abrangentes em relação aos instrumentos internacionais tradicionais. Nesse sentido, como visto, a Convenção inclui em sua redação hipóteses abrangentes para se promover o reconhecimento *prima facie* da condição de refúgio às populações deslocadas, o que poderia abarcar os migrantes ambientais.

Da mesma forma, a Declaração de Cartagena ao ampliar o conceito de refugiado permite a sua aplicação em contextos diversos, abarcando também situações caracterizadas pelo colapso dos serviços dos ecossistemas. Entretanto, embora os conceitos expandidos consagrados por esses documentos possam abranger a migração ambiental, há desafios no tocante à sua aplicação direta. As definições desses instrumentos ainda priorizam causas específicas, como conflitos e violações dos direitos humanos, enquanto os deslocamentos devidos a eventos ambientais muitas vezes carecem de reconhecimento legal acerca de sua tipificação.

Ademais, questões sobre a comprovação da relação direta entre o deslocamento e os eventos ambientais, bem como a necessidade de cooperação internacional para lidar com a complexidade desses deslocamentos, são desafios que dificultam a aplicação eficaz dos conceitos expandidos de refugiado.

Embora a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena representem avanços cruciais em relação a definição de quem pode ser considerado refugiado, a questão das migrações ambientais desafia diretamente a aplicação desse conceito.

3.3 DECLARAÇÃO DE NOVA YORK PARA REFUGIADOS E MIGRANTES, PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E PACTO INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS

No ano de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes. A declaração é, em geral, um conjunto de

compromissos com o objetivo de aprimorar a proteção de migrantes e refugiados ao redor do mundo.²²⁹

A Declaração fundamenta-se na observação de que o mundo enfrenta um grau sem precedentes de mobilidade humana e reconhece que a quantidade de indivíduos deslocados compulsoriamente atingiu um patamar historicamente elevado, com um aumento significativo de pessoas migrando em situações de perigo iminente. Além disso, destaca-se que o acolhimento dessas populações tem gerado sobrecarga, especialmente nos países situados nas fronteiras dos locais de origem dos fluxos migratórios.²³⁰

Os países que subscreveram o documento, ao fazê-lo, expressaram sua solidariedade com aqueles compelidos a buscar refúgio, reiterando o compromisso de respeitar integralmente os direitos humanos desses sujeitos, e asseguram assistência aos países impactados por significativos deslocamentos populacionais.²³¹

41. Estamos comprometidos em proteger a segurança, dignidade, direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente de seu status migratório, em todos os momentos. Vamos cooperar de perto para facilitar e garantir uma migração segura, ordenada e regular, incluindo o retorno e a readmissão, levando em consideração a legislação nacional.²³²
[Tradução livre]

Nessa linha, alguns aspectos centrais merecem destaque. Os Estados, em um gesto explícito de reconhecimento, assumem a responsabilidade internacional compartilhada pela proteção de migrantes e refugiados e pelo apoio às comunidades receptoras. Comprometeram-se a fortalecer e facilitar respostas de emergência financeiramente

²²⁹ ACNUR. **Fórum Global sobre Refugiados**: Declaração de Nova York. Declaração de Nova York. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

²³⁰ ACNUR. **Fórum Global sobre Refugiados**: Declaração de Nova York. Declaração de Nova York. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

²³¹ ACNUR. **Fórum Global sobre Refugiados**: Declaração de Nova York. Declaração de Nova York. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

²³² *We are committed to protecting the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times. We will cooperate closely to facilitate and ensure safe, orderly and regular migration, including return and readmission, taking into account national legislation.* GENERAL ASSEMBLY. United Nations. **New York Declaration for Refugees and Migrants**: resolution adopted by the general assembly on 19 september 2016. New York. 2016. 24 p. A/RES/71/1. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

sólidas, juntamente com abordagens sustentáveis que promovam a resiliência tanto dos migrantes quanto das comunidades locais.²³³

Ademais, os Estados assumiram o compromisso de disponibilizar financiamento humanitário adicional e previsível, juntamente com apoio ao desenvolvimento. Destacaram, ainda, o compromisso com a implementação de mecanismos adicionais para a admissão de refugiados em países terceiros, o que inclui a ampliação de programas de reassentamento.²³⁴

Também é relevante para esta Tese ressaltar que logo no primeiro item da Declaração, em sua introdução, ocorre o reconhecimento expresso da relação entre os efeitos adversos das mudanças climáticas, desastres naturais e outros fatores ambientais com os processos de deslocamento humano.

1. Desde os tempos mais remotos, a humanidade está em movimento. Algumas pessoas se deslocam em busca de novas oportunidades econômicas e horizontes. Outras se movem para escapar de conflitos armados, pobreza, insegurança alimentar, perseguição, terrorismo ou violações e abusos dos direitos humanos. Ainda há aqueles que o fazem em resposta aos efeitos adversos das mudanças climáticas, desastres naturais (alguns dos quais podem estar relacionados às mudanças climáticas) ou outros fatores ambientais. Muitos se deslocam, de fato, por uma combinação desses motivos.²³⁵
[Tradução livre]

Isso é particularmente importante para esta investigação, pois é um indicativo de que, devido à centralidade que os problemas ambientais de larga escala vêm assumindo na comunidade internacional, observa-se uma tendência de que isso repercuta sobre a proteção jurídica de migrantes em situação de vulnerabilidade em razão de tais eventos ambientais.

²³³ GENERAL ASSEMBLY. United Nations. **New York Declaration for Refugees and Migrants:** resolution adopted by the general assembly on 19 september 2016. New York. 2016. 24 p. A/RES/71/1. Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²³⁴ GENERAL ASSEMBLY. United Nations. **New York Declaration for Refugees and Migrants:** resolution adopted by the general assembly on 19 september 2016. New York. 2016. 24 p. A/RES/71/1. Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²³⁵ 1. *Since earliest times, humanity has been on the move. Some people move in search of new economic opportunities and horizons. Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights violations and abuses. Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons.*

Nesse sentido, isso também pode ser observado no item 50 da Declaração, onde há a menção sobre a atenção dos países signatários em relação aos migrantes que são impelidos a deixar os seus territórios no contexto de desastres naturais.

50. Assistiremos, de maneira imparcial e com base nas necessidades, aos migrantes em países que estejam passando por conflitos ou desastres naturais, trabalhando, conforme aplicável, em coordenação com as autoridades nacionais pertinentes. [...] ²³⁶ [Tradução livre]

Essas referências, presentes em diferentes momentos da Declaração, caracterizam a lógica que perpassa o documento como um todo. Trata-se da lógica aplicada à própria ideia de proteção às pessoas em mobilidade, que deve ser estendida também aos migrantes ambientais, a exemplo das definições ampliadas da Declaração de Cartagena e da Convenção da OUA sobre os Refugiados na África.

Dois anos depois, em dezembro de 2018, durante uma Conferência Intergovernamental em Marrakesh, no Marrocos, a maioria dos Estados-membros da ONU adotou o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. A constituição deste Pacto decorre diretamente do Anexo II da Declaração de Nova York. ²³⁷

Pela primeira vez, ele apresenta um conjunto amplo de princípios consensuais para orientar a cooperação internacional sobre questões migratórias. Seu propósito é lidar com os movimentos migratórios, incluindo aqueles decorrentes de desastres naturais, sejam repentinos ou de início gradual. ²³⁸

O Pacto Global aborda holisticamente todas as dimensões da migração internacional, com o objetivo de promover o aprimoramento da governança migratória. Ao enfrentar os desafios associados à migração contemporânea, busca fortalecer a contribuição dos migrantes e da migração para o desenvolvimento sustentável. Nesse

²³⁶ *We will assist, impartially and on the basis of needs, migrants in countries that are experiencing conflicts or natural disasters, working, as applicable, in coordination with the relevant national authorities. [...].* GENERAL ASSEMBLY. United Nations. **New York Declaration for Refugees and Migrants**: resolution adopted by the general assembly on 19 september 2016. New York. 2016. 24 p. A/RES/71/1. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²³⁷ OIM. **PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular#:~:text=O%20Pacto%20Global%20C3%A9%20enquadrado,migra%C3%A7%C3%A3o%20segura%20ordenada%20e%20regular..> Acesso em: 22 jan. 2024.

²³⁸ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 146, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

sentido, alinha-se com a meta 10.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, destacando o compromisso dos Estados Membros em cooperar para facilitar uma migração segura, ordenada e regular, respeitando o direito dos países de determinar quem entra e permanece em seu território.²³⁹

Apesar de não ter caráter juridicamente vinculativo, o Pacto representa uma importante conquista. O documento tem o mesmo status que a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, constituindo um passo crucial para reconhecer o papel das questões ambientais, especialmente das mudanças climáticas, na migração.²⁴⁰

Em seu preâmbulo, o Pacto salienta o fato de que baseia-se em diversos outros documentos abordados ao longo desta Tese, tais como Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, o Acordo de Paris e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres, entre outros.²⁴¹

A partir desse contexto, o Pacto reconhece a responsabilidade compartilhada dos Estados Membros em abordar as necessidades e preocupações relacionadas à migração. Nesse sentido, destaca o compromisso dos países em promover a segurança e prosperidade de todas as comunidades, reconhecendo o fator ambiental como um elemento-chave para a proteção dessas populações.

12. Este Pacto Global tem como objetivo mitigar os fatores adversos e estruturais que impedem as pessoas de construir e manter meios de subsistência sustentáveis em seus países de origem, levando-as a buscar um futuro em outro lugar. Ele pretende reduzir os riscos e vulnerabilidades enfrentados pelos migrantes em diferentes estágios da migração, respeitando, protegendo e garantindo seus direitos humanos, além de oferecer-lhes cuidado e assistência. Busca abordar as preocupações legítimas das comunidades, reconhecendo que as sociedades passam por mudanças demográficas, econômicas, sociais e

²³⁹ OIM. **PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR.**

Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular#:~:text=O%20Pacto%20Global%20%C3%A9%20enquadrado,migra%C3%A7%C3%A3o%20segura%2C%20ordenada%20e%20regular..> Acesso em: 22 jan. 2024.

²⁴⁰ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 146, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

²⁴¹ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. P.01. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migratio_n.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

ambientais em diferentes escalas, que podem ter implicações para e resultar da migração. [...] ²⁴² [Tradução livre]

O documento destaca que o sucesso na abordagem dos desafios migratórios está na construção de confiança mútua, determinação e solidariedade entre os Estados Membros. Conforme as próprias intenções do Pacto, este deve ser considerado um marco, refletindo a união em um “espírito de cooperação ganha-ganha”²⁴³ para enfrentar, conjuntamente, as diversas dimensões da migração.²⁴⁴

Dentre os princípios listados pelo Pacto, destaca-se a cooperação internacional. O documento estabelece a cooperação como um pilar essencial. Reconhece que nenhum Estado pode enfrentar isoladamente a complexidade dos fenômenos migratórios. Ao contrário, salienta que é por meio do diálogo internacional, regional e bilateral que é possível abordar com eficiência as oportunidades e desafios da mobilidade humana.²⁴⁵

²⁴² 12. *This Global Compact aims to mitigate the adverse drivers and structural factors that hinder people from building and maintaining sustainable livelihoods in their countries of origin, and so compel them to seek a future elsewhere. It intends to reduce the risks and vulnerabilities migrants face at different stages of migration by respecting, protecting and fulfilling their human rights and providing them with care and assistance. It seeks to address legitimate concerns of communities, while recognizing that societies are undergoing demographic, economic, social and environmental changes at different scales that may have implications for and result from migration. [...]* UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p. 03 Disponível em:

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁴³ 14. *Our success rests on the mutual trust, determination and solidarity of States to fulfil the objectives and commitments contained in this Global Compact. We unite, in a spirit of win-win cooperation, to address the challenges and opportunities of migration in all its dimensions through shared responsibility and innovative solutions. It is with this sense of common purpose that we take this historic step, fully aware that the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration is a milestone, but not the end to our efforts. We commit to continue the multilateral dialogue at the United Nations through a periodic and effective follow-up and review mechanism, ensuring that the words in this document translate into concrete actions for the benefit of millions of people in every region of the world.* UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p. 03-04. Disponível em:

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁴⁴ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.03-04 Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁴⁵ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.04 Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

Ao mesmo tempo, reconhece a soberania nacional, equilibrando a autonomia de cada nação com a compreensão da necessidade crítica de cooperação. Esse equilíbrio é necessário para lidar com a migração de maneira abrangente.²⁴⁶

Para o contexto dessa investigação essa perspectiva é especialmente relevante no tocante ao segundo objetivo do Pacto: “Minimizar os fatores adversos e estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seu país de origem”²⁴⁷. Essa importância decorre da seção sobre “Desastres naturais, os efeitos adversos das mudanças climáticas e a degradação ambiental”²⁴⁸, deste objetivo.

Nessa seção, destaca-se a importância de fortalecer a análise conjunta e o compartilhamento de informações para mapear, compreender, prever e lidar eficazmente com os movimentos migratórios. Isso abrange situações decorrentes de desastres naturais súbitos e graduais, os efeitos adversos das mudanças climáticas, a degradação ambiental e outras condições precárias. Tais ações devem simultaneamente garantir o respeito efetivo, a proteção e o cumprimento dos direitos humanos de todos os migrantes.²⁴⁹

Ressalta, também, a importância de desenvolver estratégias específicas de adaptação e resiliência para lidar com desastres naturais, como desertificação, degradação do solo, seca e elevação do nível do mar, considerando suas potenciais implicações para migração.²⁵⁰

A integração de estratégias de preparação para desastres é igualmente fundamental. O Pacto destaca que isso exige que haja a cooperação com países vizinhos e outros Estados relevantes para que seja possível a emissão de alertas precoces,

²⁴⁶ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.04. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁴⁷ *Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin.*

²⁴⁸ *Natural disasters, the adverse effects of climate change, and environmental degradation.*

²⁴⁹ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.09. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁵⁰ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.09. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

planejamento de contingência, armazenamento de recursos, coordenação, evacuação, recepção e acordos de assistência, bem como divulgação de informações públicas.²⁵¹

Assim, a criação de mecanismos regionais preparados para mobilizar os Estados de forma harmônica é essencial.

k) Harmonizar e desenvolver abordagens e mecanismos nos níveis sub-regional e regional para lidar com as vulnerabilidades de pessoas afetadas por desastres naturais súbitos e graduais, garantindo que tenham acesso a assistência humanitária que atenda às suas necessidades essenciais com pleno respeito por seus direitos, onde quer que estejam, e promovendo resultados sustentáveis que aumentem a resiliência e autoconfiança, levando em consideração as capacidades de todos os países envolvidos.²⁵² [Tradução livre]

Finalmente, o Pacto realça o fato de que para que seja possível enfrentar os desafios dos movimentos migratórios ambientais, é crucial desenvolver abordagens coerentes. Isso inclui a consideração das recomendações de processos consultivos, como a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres.²⁵³

Ainda, é necessário dar destaque ao terceiro documento relevante e interconectado aos demais nesse contexto, o Pacto Global sobre Refugiados. O Pacto, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2018, representa um marco significativo no contexto das relações internacionais e deslocamento forçado. Este acordo, embora não legalmente vinculativo, procura estabelecer uma estrutura

²⁵¹ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.09. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁵² *k) Harmonize and develop approaches and mechanisms at subregional and regional levels to address the vulnerabilities of persons affected by sudden-onset and slow-onset natural disasters, by ensuring they have access to humanitarian assistance that meets their essential needs with full respect for their rights wherever they are, and by promoting sustainable outcomes that increase resilience and self-reliance, taking into account the capacities of all countries involved.* UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.09. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

²⁵³ UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome. INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018. p.09. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

cooperativa entre os Estados-membros para enfrentar os desafios inerentes ao deslocamento forçado.²⁵⁴

Uma das dimensões críticas do pacto é sua abordagem em relação à mobilidade humana resultante de fatores ambientais e mudanças climáticas. Reconhecendo a crescente relevância dessa questão global, o Pacto destaca a necessidade de uma resposta coordenada e solidária diante dos deslocamentos causados por eventos climáticos extremos, degradação ambiental e outras crises relacionadas ao clima.²⁵⁵

O texto enfatiza a importância de abordar as causas profundas desses deslocamentos, promovendo medidas preventivas, adaptação e resiliência. Além disso, busca fortalecer a cooperação internacional para garantir a proteção adequada daqueles que são forçados a se deslocar devido a fatores ambientais, reconhecendo que a proteção jurídica e os mecanismos de assistência precisam ser adaptados a essa realidade emergente.²⁵⁶

Este enfoque reflete a necessidade de uma abordagem abrangente e proativa para lidar com as complexas interconexões entre deslocamento, ambiente e mudanças climáticas, dentro do quadro mais amplo dos direitos humanos e da solidariedade internacional.²⁵⁷

No próximo capítulo, ao abordar alguns dos mecanismos operacionais de resposta a grandes fluxos migratórios, a cooperação entre Estados será retomada a partir de uma perspectiva prática. O sistema de Proteção Temporária da União Europeia, examinado nos tópicos 4.1, 4.1.1 e 4.1.2, é um exemplo pertinente da possibilidade de estruturar instrumentos de cooperação internacional que vão além da mera declaração de vontades. Nesse sentido, como será visto adiante, há a possibilidade concreta, com exemplos bem-sucedidos, de sistemas baseados na cooperação técnica, financeira e operacional que

²⁵⁴ MANRIQUE, Jorge Isaac Torres. Análisis interdisciplinar de la efectividad de la vigencia del pacto mundial sobre los refugiados. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 13, n. 2, p. 01-20, ago. 2023. Universidade de Caxias do Sul. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11526>. Acesso em: 26 fev. 2024. p.07-08.

²⁵⁵ UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018**. 2018. General Assembly. A/RES/73/151. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/media/resolution-adopted-general-assembly-17-december-2018>. Acesso em: 01 fev. 2024.

²⁵⁶ UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018**. 2018. General Assembly. A/RES/73/151. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/media/resolution-adopted-general-assembly-17-december-2018>. Acesso em: 01 fev. 2024.

²⁵⁷ UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018**. 2018. General Assembly. A/RES/73/151. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/media/resolution-adopted-general-assembly-17-december-2018>. Acesso em: 01 fev. 2024.

podem ser aplicados também em situações relacionadas a movimentos migratórios decorrentes de eventos ambientais de larga escala.

3.4 REPONSABILIDADE COMUM, MAS DIFERENCIADA E A MIGRAÇÃO AMBIENTAL

Como visto ao longo desta Tese, pode-se afirmar que existe um amplo reconhecimento internacional de que a deterioração ambiental impacta diretamente a qualidade de vida das pessoas e pode ocasionar a violação de direitos humanos. Reconhece-se, também, a conexão entre esses processos e a mobilidade humana, de modo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados passam tratar do assunto com atenção.

Com o agravamento dos problemas ambientais em larga escala torna-se imprescindível um arcabouço legal que dê proteção às pessoas que saem de seus territórios em busca de dignidade e melhores condições ambientais e sociais de vida. Essa proteção, não pode ser de natureza subsidiária, mas substancial.

Nesse sentido, com fundamento no entendimento de que a dignidade humana e os direitos humanos são valores universais, recai sobre os Estados o dever de prover a proteção àqueles que dela necessitam. Entretanto, ao se relacionar esse debate à noção de colapso dos serviços ecossistêmicos e efeitos adversos das mudanças climáticas, a responsabilidade dos países acaba sendo direcionada por uma ótica já consolidada nesse âmbito, o da “Responsabilidade Comum, porém diferenciada”.

As conferências realizadas no Rio em 1992 e em Estocolmo em 1972 protagonizaram debates cruciais e conquistas significativas que sustentam essa concepção.²⁵⁸ O princípio 7 da Declaração do Rio de 1992 estipula que os Estados devem cooperar globalmente com um espírito de solidariedade para preservar, proteger e restaurar a saúde e a integridade do ecossistema terrestre, tendo em vista que os países contribuíram de maneiras diversas para a degradação ambiental global, de modo que têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas.²⁵⁹

²⁵⁸ CONTIPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS E RESPECTIVAS CAPACIDADES (PRCDRC) NO SISTEMA INTERNACIONAL CLIMÁTICO. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, v. 1, n. 40. abr. 2020. p.38.

²⁵⁹ UNITED NATIONS. Rio Declaration On Environment And Development. June 14, 1992. Rio de Janeiro, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Disponível em:

Diante das discrepâncias históricas e das disparidades no desenvolvimento econômico e social entre os Estados, foi estabelecido um acordo de partilha de responsabilidades fundamentado no princípio do tratamento diferenciado. O objetivo é alcançar um regime caracterizado por uma abrangência universal, em contraposição a um sistema uniforme de obrigações entre as partes.

O reconhecimento das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, como um princípio geral do Direito Internacional do Meio Ambiente, deriva da aplicação do princípio da igualdade. A busca pela proteção ambiental, predominantemente defendida por países desenvolvidos, encontra um equilíbrio diante das necessidades dos países em desenvolvimento por meio do reconhecimento legal das diferentes contribuições dos Estados para a degradação do meio ambiente. Essa abordagem visa estabelecer um equilíbrio nas responsabilidades ambientais entre os países, promovendo a cooperação internacional para enfrentar os desafios ambientais globais.

Esse princípio emerge no contexto do Direito Internacional do Meio Ambiente com o objetivo de equacionar as disparidades entre o Norte e do Sul global. Ele busca atingir esse equilíbrio ao lidar com a proporcionalidade e a razoabilidade das responsabilidades universais em relação a cada Estado. Isto é, a aplicação desse princípio visa garantir que as responsabilidades ambientais sejam distribuídas de maneira proporcional e razoável, levando em consideração as diferenças entre os países.²⁶⁰

Esse princípio também se faz presente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC²⁶¹, na sigla em inglês), onde determina que os Estados compartilham responsabilidades comuns na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, essas responsabilidades são diferenciadas, considerando suas capacidades e situações econômicas. Esse reconhecimento destaca a importância de abordagens adaptadas e proporcionais para enfrentar os desafios ambientais, levando em conta as condições específicas de cada Estado.²⁶²

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

²⁶⁰ CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.L.], v. 1, n. 36. 31 out. 2017. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/0104-6594.70117>. p.216.

²⁶¹ United Nations Framework Convention on Climate Change.

²⁶² UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p. 02. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

Reconhecendo que a natureza global das mudanças climáticas exige a mais ampla cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional eficaz e apropriada, de acordo com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, suas capacidades respectivas e suas condições sociais e econômicas.²⁶³

Esse princípio desempenha um papel central na estrutura da UNFCCC. A diferenciação é explicitamente delineada tanto na categorização do Anexo I, que inclui os países desenvolvidos e aqueles com economias em transição (ou seja, os membros da antiga União Soviética. Por outro lado, os países em desenvolvimento são identificados como “partes não incluídas no Anexo I”, e essa diferenciação se manifesta em diversos compromissos-chave estabelecidos pela UNFCCC.²⁶⁴

Após a aprovação da UNFCCC, foi desencadeado um processo de politização das questões relacionadas às mudanças climáticas, marcado por conflitos e negociações entre blocos de nações em defesa de seus interesses específicos. Emergiram, assim, acusações direcionadas aos países desenvolvidos e aos seus processos de industrialização como responsáveis pelos problemas de aquecimento global.²⁶⁵

O princípio, dessa forma, representa uma transposição para o campo jurídico do embate histórico e geopolítico no sistema internacional, procurando conferir a esse embate um elemento de justiça por meio das noções de solidariedade e igualdade.²⁶⁶

De acordo com Contipelli e Giordani, ao relacionar as dinâmicas de poder entre as nações e orientar a definição de responsabilidades de acordo com as contribuições históricas para o agravamento da crise ambiental e climática, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas visa proteger a dignidade das pessoas e

²⁶³ *Acknowledging that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions.* UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p. 02. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

²⁶⁴ CONTIPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS E RESPECTIVAS CAPACIDADES (PRCDRC) NO SISTEMA INTERNACIONAL CLIMÁTICO. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, v. 1, n. 40. abr. 2020. p.45.

²⁶⁵ GILLESPIE, Alexander; BURNS, William C. G.. Climate Change in the South Pacific: impacts and responses in Zustralia, New Zealand, and Small Island States. **Advances In Global Change Research**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-380, 2000. Springer Netherlands. <http://dx.doi.org/10.1007/0-306-47981-8>. p.35

²⁶⁶ CONTIPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS E RESPECTIVAS CAPACIDADES (PRCDRC) NO SISTEMA INTERNACIONAL CLIMÁTICO. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, v. 1, n. 40. abr. 2020. p.43.

comunidades vulneráveis. Sua intenção é proporcionar, no âmbito do sistema internacional, um tratamento justo, reconhecendo as disparidades existentes e buscando equidade na abordagem das questões climáticas.²⁶⁷

De modo geral, os princípios desempenham um papel eficiente na dinâmica evolutiva do regime regulatório internacional do meio ambiente. Na falta de obrigações mais estritas, os princípios oferecem um nível de previsibilidade quanto aos parâmetros pelos quais os Estados podem abordar as demandas ambientais. O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas não foge a essa realidade, cumprindo sua função.²⁶⁸

Esse princípio encontra sua base em diversos valores presentes no ordenamento jurídico internacional. Por um lado, seu conteúdo jurídico está interligado com os princípios do desenvolvimento sustentável, igualdade e cooperação. Por outro lado, os valores que o inspiram incluem solidariedade, justiça, dignidade e universalidade. Essa fundamentação reflete a busca por uma abordagem equilibrada e abrangente para lidar com as questões ambientais globais, considerando tanto aspectos legais quanto valores éticos.²⁶⁹

As consequências jurídicas concretas do princípio em questão dependem do contexto convencional específico em que operam. Essas consequências podem ser de dois tipos: primeiro, atuando como um princípio orientador para a criação de novas normas legais e para a diferenciação das obrigações legais dos Estados partes em determinado tratado internacional; segundo, servindo como um princípio guia para a interpretação e aplicação de tratados internacionais do meio ambiente.²⁷⁰

É necessário também destacar o entrelaçamento entre essa noção e o princípio do “Poluidor-Pagador”, o qual surgiu como um conceito econômico destinado a assegurar a incorporação das externalidades ambientais negativas nos preços dos bens. Seu propósito

²⁶⁷ CONTIPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS E RESPECTIVAS CAPACIDADES (PRCDRC) NO SISTEMA INTERNACIONAL CLIMÁTICO. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, v. 1, n. 40. abr. 2020. p.43.

²⁶⁸ CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.L.], v. 1, n. 36. 31 out. 2017. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/0104-6594.70117>. p.214.

²⁶⁹ PENTINAT, Susana Borràs. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PRINCIPIO DERESPONSABILIDADES COMUNES,PERO DIFERENCIADAS. p. 172. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p. 153-198, 01 jan. 2004. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15227/13847>. Acesso em: 01 fev. 2024.

²⁷⁰ RODRIGO, Anjo J.. **El desafío del desarrollo sostenible: los Principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible**. Madrid, 2015. p.121

é prevenir distorções no comércio e investimento globais, visando a internalização dos custos da poluição. Em essência, implica que o poluidor deve arcar com os custos decorrentes da poluição, que muitas vezes são repassados a terceiros.²⁷¹

Ao considerar a situação dos migrantes ambientais, essa abordagem sugere uma obrigação pós-evento por parte dos Estados. Neste contexto, os Estados seriam responsáveis por compensar os deslocados, levando em consideração as suas contribuições para as perdas e danos sofridos por essas pessoas. A medida seria baseada em uma avaliação retrospectiva das responsabilidades, buscando uma abordagem equitativa diante dos desafios relacionados à migração causada por impactos ambientais.²⁷²

O princípio do poluidor-pagador se manifesta primariamente na ideia de que os principais emissores devem contribuir significativamente para os esforços de mitigação, e também prevenção, em vez de compartilhar proporcionalmente o ônus da adaptação. Isso implica que as reivindicações de países em desenvolvimento por financiamento de projetos relacionados à migração, com base no princípio do poluidor-pagador, não encontram uma justificativa robusta na legislação existente. Embora teoricamente essa argumentação possa parecer relevante, na prática não é juridicamente respaldada.²⁷³

Embora os países que acolhem migrantes e refugiados tenham obrigações legais específicas para assisti-los e protegê-los, os deveres de outros Estados em intervir carecem de clareza. O dilema essencial reside na busca por formas mais equitativas de distribuir a responsabilidade pela proteção dessas pessoas. Assim, persiste uma questão posta por Dowd e Mcadam: o que pode ser feito para promover uma divisão mais justa dessas responsabilidades?²⁷⁴

Embora diversas propostas tenham sido apresentadas e alguns Estados tenham tomado iniciativas para avançar na partilha de responsabilidades, até o momento não foi

²⁷¹ ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'. *European Journal of Political Theory*, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 485.

²⁷² ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'. *European Journal of Political Theory*, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 485.

²⁷³ LAVRIK, Maksim. Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change. *Jus Cogens*, [S.L.], v. 4, n. 2. 24 jan. 2022. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42439-022-00055-8>. p.121.

²⁷⁴ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. *International And Comparative Law Quarterly*, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.864.

estabelecido um mecanismo global sistemático, equitativo e previsível para a alocação de responsabilidades entre os Estados. A ausência de um acordo desse tipo destaca a complexidade e a falta de consenso internacional sobre como lidar de maneira eficaz e justa com a proteção de migrantes e refugiados.²⁷⁵

Os conceitos de “compartilhamento de responsabilidade” e “compartilhamento de ônus” continuam a ser amplamente utilizados por países e pelo ACNUR em diversos fóruns. Um exemplo notável é a Declaração de Nova York, em que os Estados comprometeram-se a buscar “um compartilhamento mais equitativo do ônus e da responsabilidade de acolher e apoiar os refugiados em todo o mundo”.²⁷⁶

Nesse contexto, a cooperação internacional e o compartilhamento de responsabilidades varia conforme as necessidades específicas de cada situação. No cenário de operações de resgate no mar, por exemplo, esse compartilhamento pode abranger diversos aspectos. Pode incluir assistência financeira, fornecimento de recursos materiais, apoio técnico ou outras formas de fortalecimento de capacidades. Pode, ainda, envolver a assunção de obrigações relacionadas à garantia de proteção ou a busca por soluções duradouras. Poderia, além disso, manifestar-se através da prestação direta de assistência em espécie ou da participação em operações e processos conjuntos. Essa abordagem flexível reflete a necessidade de adaptação a circunstâncias específicas, visando uma resposta eficaz e coordenada para essas situações.²⁷⁷

A complexidade central relacionada ao compartilhamento de responsabilidades reside na definição de como as responsabilidades dos Estados devem ser avaliadas. Como destacado anteriormente, trata-se de um princípio que exige contribuições individuais de cada Estado, mas não as prescreve de antemão. Esse princípio reconhece a existência de diferentes forças e capacidades entre os Estados no que diz respeito à proteção dos

²⁷⁵ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.864.

²⁷⁶ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.871.

²⁷⁷ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.872.

migrantes. Assim, não é razoável nem realista esperar que todos os Estados contribuam de maneira idêntica e em igual medida.²⁷⁸

A responsabilidade diante das migrações forçadas é geralmente concebida como uma responsabilidade coletiva. Contudo, na prática, a maior parcela desse encargo recai sobre os países em desenvolvimento devido à sua proximidade, na maior parte das vezes, com os países de origem dos fluxos migratórios. Isso cria uma disparidade na distribuição do ônus, pois esses países muitas vezes são sobrecarregados.

No que se refere especificamente aos movimentos migratórios ligados à degradação ambiental / climática, de acordo com Eckersley, a “contribuição para o dano” e a contínua falha coletiva em prevenir a persistência do dano, mesmo cientes dos impactos cada vez mais graves sobre populações vulneráveis, juntamente com a natureza permanente desses deslocamentos, estabelecem bases sólidas para um dever geral por parte dos Estados em receber os migrantes. Isso também corresponde a um direito dessas pessoas em escolher seu país que as receberá. Essa perspectiva ressalta a responsabilidade compartilhada de todos os Estados diante das consequências das mudanças climáticas, consolidando a necessidade de abordar coletivamente os desafios associados aos migrantes ambientais.²⁷⁹

É possível antecipar que os Estados possam hesitar em assumir a responsabilidade de receber migrantes, especialmente se perceberem que a implementação de uma obrigação compartilhada resultaria em consequências consideradas injustas ou politicamente indesejáveis.²⁸⁰

É razoável prever que muitos Estados possam preferir uma abordagem de responsabilidade discricionária para oferecer ajuda e receber migrantes ambientais. Nessa perspectiva, o direito dos migrantes em escolher seu país anfitrião teria um peso considerável, embora sem garantias. Dessa forma, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, por exemplo, seriam prudentes ao adotar medidas preventivas, buscando negociar tratados bilaterais individuais com outros países antes de enfrentarem

²⁷⁸ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.885.

²⁷⁹ ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive ‘climate refugees’. **European Journal of Political Theory**, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 494.

²⁸⁰ ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive ‘climate refugees’. **European Journal of Political Theory**, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 494.

situações de migração forçada. Essa abordagem proativa poderia fornecer uma base mais sólida para a proteção dos migrantes e facilitar a cooperação entre os Estados envolvidos.²⁸¹

As limitações da viabilidade política são evidentemente profundas e revelam tensões entre a ideia de justiça ambiental para os migrantes e o que os maiores emissores históricos e os países ricos estão dispostos a oferecer. Essa disparidade destaca um desafio substancial na busca por equidade e justiça em questões relacionadas aos migrantes ambientais, destacando a necessidade de abordagens colaborativas e compromissos sólidos.²⁸²

A análise abrangente do princípio que guia a responsabilidade internacional em questões ambientais e migrações revela um cenário complexo e multifacetado. Contudo, a falta de um mecanismo global sistemático para a alocação de responsabilidades entre os Estados, especialmente no contexto das migrações forçadas ligadas à degradação ambiental, ressalta e inviabiliza a atribuição de obrigações.

Em face desses desafios, a busca por soluções adequadas exige não apenas abordagens principiológicas colaborativas, mas também compromissos cogentes. A disparidade entre as expectativas de justiça ambiental para migrantes e a disposição dos países em assumir responsabilidades destaca a urgência de um diálogo internacional mais amplo e a necessidade de desenvolver mecanismos eficazes para enfrentar os crescentes desafios associados aos migrantes ambientais.

3.5 IOANE TEITIOTA VS NOVA ZELÂNDIA: DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À NÃO-DEVOLUÇÃO

O Presente tópico é dedicado a examinar um *case* de fundamental importância para esta Tese. A sua significação em termos de evidencição de um problema global que demanda a construção de respostas jurídicas e operacionais imediatas para a tutela de pessoas forçadas a se deslocar no contexto das mudanças climáticas e colapso dos serviços ecossistêmicos, é algo que merece uma abordagem mais detalhada.

²⁸¹ ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'. **European Journal of Political Theory**, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 497.

²⁸² ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'. **European Journal of Political Theory**, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 498.

A sua análise também é relevante para fins de observação quanto ao processo de desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados em relação ao assunto e às suas atuais limitações. Por essas razões, deu-se especial destaque a esse caso, pois corporifica as discussões teóricas apresentadas até o presente momento e projeta importantes reflexões sobre a necessidade de se estabelecer um marco global para responder aos diferentes desafios ligados à deterioração dos serviços dos ecossistemas (nesse caso ligada às alterações climáticas) e a mobilidade humana.

Recentemente o tema da proteção internacional de pessoas forçadas a se deslocar em razão dos efeitos ambientais das mudanças climáticas, e a falta de instrumentos jurídicos adequados para a sua efetivação, foi objeto de grande discussão em âmbito internacional. Isso ocorreu após a publicação da decisão do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre o caso 2728/2016, de Ioane Teitiota vs Nova Zelândia. Segundo o porta-voz do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) Andrej Mahecic, “esta é uma decisão histórica com implicações potencialmente de longo alcance para a proteção internacional de pessoas deslocadas no contexto de mudanças climáticas e desastres” [Tradução livre].²⁸³

O motivo pelo qual Ioane buscou a apreciação do Comitê decorre da afirmação de que o Estado neozelandês, ao negar o seu pedido por reconhecimento da condição de refugiado e proteção do artigo 6º (direito à vida) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e ao lhe, deportar para Kiribati em setembro de 2015, teria violado o seu direito à vida.²⁸⁴

O autor, em suas razões, afirma que o aumento do nível do mar decorrente das mudanças climáticas o forçou a se deslocar para a Nova Zelândia. De acordo com ele, a situação em Tarawa, ilha em que habitava, tornou-se instável e precária devido ao avanço do mar. Esse fenômeno teria afetado a disponibilidade de água doce em virtude da

²⁸³ This is a landmark decision with potentially far-reaching implications for the international protection of displaced people in the context of climate change and disasters. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (Geneva). United Nations. **UN Human Rights Committee decision on climate change is a wake-up call, according to UNHCR**. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/1/5e2ab8ae4/un-human-rights-committee-decision-climate-change-wake-up-call-according.html>. Acesso: 10 nov. 2020.

²⁸⁴ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. p.02. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

contaminação da água salgada e à superlotação. Além disso, estaria ocorrendo uma crise habitacional sem precedentes como resultado da erosão das terras, o que desencadeou disputas que causaram inúmeras mortes. Kiribati teria se convertido em um ambiente insustentável e violento para o autor e sua família.²⁸⁵

3.5.1 Histórico do Caso

Ioane solicitou a proteção da Nova Zelândia, porém o Tribunal de Imigração e Proteção negou seu pedido. Apesar disso, o Tribunal não excluiu a possibilidade de uma degradação ambiental “*criar caminhos para a Convenção dos Refugiados ou para a jurisdição de pessoas protegidas*” (Grifo do autor). A negativa quanto ao reconhecimento também se repetiu nos recursos interpostos à decisão.²⁸⁶

É relevante o fato de que o Tribunal, em atenção às normas internacionais de direitos humanos, considerou o seguinte: “Embora em muitos casos os efeitos das mudanças ambientais e desastres naturais não incluam as pessoas afetadas no escopo da Convenção sobre Refugiados, não existem regras rígidas e rápidas ou presunções de não aplicabilidade. Deve-se ter cuidado ao examinar as características particulares do caso” [Tradução livre].²⁸⁷

O entendimento do Tribunal, nesse sentido, foi de que o autor não estava exposto a um risco real de ser perseguido caso fosse devolvido a Kiribati, não existindo, portanto, um dos elementos caracterizadores do status jurídico do refúgio: o fundado temor de perseguição. A posição da corte levou em conta o histórico de Ioane no país de origem, uma vez que ele nunca se envolveu em disputas por terras e tampouco apresentou

²⁸⁵ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.02.

Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

²⁸⁶ Ibidem.

²⁸⁷ “While in many cases the effects of environmental change and natural disasters will not bring affected persons within the scope of the Refugee Convention, no hard and fast rules or presumptions of non-applicability exist. Care must be taken to examine the particular features of the case.”. UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.04. Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

qualquer evidência de que tivesse uma chance concreta de sofrer danos físicos causados por violência devido a tais disputas no futuro. Assim sendo, seria capaz de encontrar terras para fornecer acomodações para ele e sua família. O Tribunal entendeu que as evidências apresentadas pelo autor não sustentavam a afirmação de que ele seria incapaz de cultivar alimentos ou obter água potável.²⁸⁸

No que se refere especificamente ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a corte pontuou que o direito à vida deve ser interpretado de forma ampla. O entendimento foi de que o direito à vida envolve uma obrigação positiva do Estado, o qual deve adotar medidas programáticas para suprir as necessidades básicas à vida. No entanto, o autor não demonstrou qualquer ato ou omissão por parte do governo de Kiribati que pudesse sinalizar a existência de um risco concreto de que pudesse ser privado de sua vida de forma arbitrária, dentro do escopo do artigo 6 do Pacto. O Tribunal, ainda, ao examinar o “Programa de Ação de 2007” de Kiribati, considerou que o governo atuava de maneira adequada no cenário internacional em relação às ameaças das mudanças climáticas.²⁸⁹

Outro argumento apresentado na decisão denegatória foi que o risco para a vida deve ser, pelo menos, provável de ocorrer. Entretanto não foram fornecidas evidências disso. Em que pese o Tribunal tenha reconhecido que o sistema climático possui certa previsibilidade quanto aos riscos que o autor e sua família seriam expostos no tocante a elevação do nível do mar, esse risco estaria muito aquém do limiar necessário para sustentar a afirmação de que ao retornar a Kiribati haveria a privação arbitrária da sua vida.²⁹⁰

3.5.2 Considerações de Mérito do Comitê de Direitos Humanos

Ao examinar o caso, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, inicialmente, referiu ao parágrafo 12 do seu Comentário Geral nº 31 a respeito da

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. p.04. Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

²⁹⁰ Ibidem, p.04-05.

obrigação geral imposta aos Estados Partes do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual dispõe:

12. Além disso, a obrigação do artigo 2, exigindo que os Estados Partes respeitem e garantam os direitos do Pacto para todas as pessoas em seu território e todas as pessoas sob seu controle, acarreta a obrigação de não extraditar, deportar, expulsar ou remover uma pessoa de seu território, onde existem motivos substanciais para acreditar que existe um risco real de dano irreparável, como o contemplado pelos artigos 6 e 7 do Pacto, seja no país para o qual a remoção será efetuada ou em qualquer país para o qual a pessoa possa posteriormente ser removida. As autoridades judiciais e administrativas relevantes devem estar cientes da necessidade de garantir o cumprimento das obrigações do Pacto em tais questões.²⁹¹ [Tradução livre]

O Comitê ressaltou que o risco deve ser pessoal e que não pode advir somente das condições gerais do Estado receptor, salvo nos casos mais extremos. Contudo, é necessária uma farta demonstração de motivos concretos a fim de reconhecer a existência de um risco real de dano irreparável. A obrigação de não extraditar, deportar ou de impor outra forma de transferência do indivíduo para fora do território nacional, referida no Comentário Geral n° 31, é mais ampla do que o princípio *non-refoulement* previsto pela legislação internacional sobre os direitos dos refugiados. Isso ocorre pois tal normativa também se aplica para as situações em que o sujeito não preencha os requisitos da categoria jurídica do refúgio.²⁹²

Com base nesse pressuposto, os Estados devem permitir que todos os solicitantes de proteção que afirmem um risco real de violação ao seu direito à vida no Estado de origem tenham acesso a procedimentos individualizados voltados a demonstração dos

²⁹¹ 12. Moreover, the article 2 obligation requiring that States Parties respect and ensure the Covenant rights for all persons in their territory and all persons under their control entails an obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed. The relevant judicial and administrative authorities should be made aware of the need to ensure compliance with the Covenant obligations in such matters. UNITED NATIONS. **General Comment No. 31.** Switzerland, Human Rights Committee - International covenant on civil and political rights. Disponível em:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Ttaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhby31WiQP12mLFDe6ZSwMMvmQGVHA%3D%3D>. Acesso em: 08 ago. 2020.

²⁹² UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol n° 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.09.

Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

riscos alegados e, averiguando-os, possam gozar de proteção. Dessa forma, todos os fatos e circunstâncias relevantes devem ser levados em consideração, principalmente no que se refere à situação geral dos direitos humanos no país de origem.²⁹³

A avaliação quanto ao reconhecimento de um contexto de violação massiva de direitos humanos que possa viabilizar o amparo do requerente, na perspectiva do parágrafo 12 do Comentário Geral nº 31, segundo o Comitê, é de competência dos Estados. As exceções são os casos em que é possível demonstrar que a avaliação foi claramente arbitrária, um erro manifesto, ou que se tenha negado ao requerente o acesso à justiça.²⁹⁴

Apesar da competência para reconhecer essas situações ser dos Estados, na decisão em análise o Comitê apresentou uma série de ponderações importantes no tocante às violações do direito à vida compreendidas no escopo do artigo 6, cabendo destacar as seguintes: i) o direito à vida não pode ser entendido adequadamente se for interpretado de maneira restritiva e a sua proteção exige que os Estados adotem medidas positivas; ii) o direito à vida também inclui o direito das pessoas de gozar uma vida com dignidade e de estarem livres de atos ou omissões capazes de ocasionar sua morte não natural ou prematura; iii) a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o direito à vida se estende a ameaças razoavelmente previsíveis e situações com risco de vida que podem resultar em perda de vidas; iv) pode haver a violação do artigo 6 do Pacto, mesmo que essas ameaças e situações não resultem em perdas de vidas; v) a degradação ambiental, as mudanças climáticas e o desenvolvimento insustentável constituem algumas das ameaças mais urgentes e sérias à capacidade das gerações presentes e futuras de usufruir do direito à vida.²⁹⁵

Nessa linha, também é relevante citar o item 62, do Comentário Geral nº 36 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que trata sobre o conteúdo do Artigo 6 (Direito à Vida) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

62. A degradação ambiental, as alterações climáticas e o desenvolvimento não sustentável constituem algumas das mais prementes e graves ameaças à

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. p.09-10.

Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/28/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

capacidade de gozar o direito à vida das gerações presentes e futuras. As obrigações dos Estados Partes à luz do direito internacional do ambiente devem assim informar o conteúdo do artigo 6.º do Pacto, e a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o direito à vida deve também informar as suas pertinentes obrigações à luz do direito internacional do ambiente. A implementação da obrigação de respeitar e garantir o direito à vida, e em particular a uma vida com dignidade, depende, nomeadamente, de medidas tomadas pelos Estados Partes para preservar o ambiente e protegê-lo de danos, poluição e alterações climáticas causados por agentes públicos e privados. Os Estados Partes devem assim garantir uma utilização sustentável dos recursos naturais, desenvolver e implementar normas substantivas em matéria ambiental, realizar avaliações de impacto ambiental e consultar os Estados relevantes acerca de atividades suscetíveis de ter um impacto significativo sobre o ambiente, notificar os desastres naturais e situações de emergência aos outros Estados interessados e cooperar com eles, proporcionar um acesso adequado à informação sobre os riscos ambientais e ter devidamente em conta o princípio da precaução.²⁹⁶ [Tradução livre]

O documento, ao dar um direcionamento tão claro e notório ao artigo 6 do PIDCP fortalece ainda mais a relevância política e jurídica da decisão do Comitê e, assim como os demais documentos tratados neste capítulo, contribui de forma relevante para a concepção de um novo direito. Ainda que o entendimento do Comitê não gere obrigações concretas para os Estados, há uma relevância no sentido de orientação dos possibilidades interpretativas do presentes e futuras PIDCP. Reconhecer que “degradação ambiental, as alterações climáticas e o desenvolvimento não sustentável constituem algumas das mais prementes e graves ameaças à capacidade de gozar o direito à vida das gerações presentes e futuras”, bem como instar a cooperação internacional para a garantia do direito à vida dos sujeitos afetados por tais eventos, representa um importante marco para a construção de possibilidades jurídicas de proteção dos migrantes ambientais.

No caso de Ioane, o Comitê, ao avaliar se houve alguma arbitrariedade, erro ou se foi negado o acesso à justiça a Ioane, salientou que as autoridades competentes

²⁹⁶ 62. *Environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life. The obligations of States parties under international environmental law should thus inform the content of article 6 of the Covenant, and the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law. Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors. States parties should therefore ensure sustainable use of natural resources, develop and implement substantive environmental standards, conduct environmental impact assessments and consult with relevant States about activities likely to have a significant impact on the environment, provide notification to other States concerned about natural disasters and emergencies and cooperate with them, provide appropriate access to information on environmental hazards and pay due regard to the precautionary approach.* HUMAN RIGHTS COMMITTEE. United Nations. **General comment No. 36:** CCPR/C/GC/36. Geneva. 2019. International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/261/15/PDF/G1926115.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 jan. 2024.

consideraram e aceitaram as declarações e evidências do autor como críveis, examinando sua reivindicação de proteção separadamente sob a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Destacou, ainda, que tanto o Tribunal de Imigração e Proteção, quanto a Suprema Corte, aceitaram a argumentação do autor no sentido de que os efeitos das mudanças climáticas, ou outros desastres naturais, são capazes de gerar situações compatíveis com a proteção requerida.²⁹⁷

Isso, entretanto, não se confunde com a decisão do caso. A motivação das supracitadas cortes fundamentaram-se no entendimento de que as evidências fornecidas pelo autor não demonstraram que este enfrentaria um risco iminente, ou provável, de privação arbitrária do seu direito à vida caso retornasse a Kiribati. Mais especificamente, os Tribunais chegaram à conclusão de que não ficou demonstrado que: i) no passado o autor tenha estado envolvido em confrontos por terras ou tivesse uma chance real de ser fisicamente prejudicado em alguma disputa no futuro; ii) ele não seria capaz de encontrar terras para fornecer acomodações para si e sua família; iii) ele seria incapaz de cultivar alimentos e acessar água potável; iv) ele enfrentaria condições ambientais com risco de vida; v) sua situação não era materialmente diferente da de qualquer outro residente de Kiribati; vi) o governo de Kiribati não adotava medidas programáticas voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população, a fim de cumprir sua obrigação positiva de garantir o direito à vida.²⁹⁸

A esse respeito, o Tribunal constatou que o governo de Kiribati havia adotado diversas medidas para lidar com os efeitos das mudanças climáticas. Isso foi documentado nos autos por meio do “Programa de Ação Nacional de Adaptação de 2007”, apresentado por Kiribati na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.²⁹⁹

Ademais, examinando as circunstâncias alegadas pelo autor ao afirmar que correria risco real de vida caso retornasse ao seu país de origem, observou a ausência de uma situação de conflito geral na República de Kiribati. O autor referiu a incidentes

²⁹⁷ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.10.

Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

²⁹⁸ Ibidem.

²⁹⁹ Ibidem.

esporádicos de violência decorrentes de conflitos por terras que levaram a um número não especificado de mortes. Disputas essas que o autor nunca teve qualquer envolvimento.³⁰⁰

A análise também salienta a falta de informações do autor a respeito da capacidade de seu Estado de origem para lidar com o risco de danos ocasionados por atores não estatais que praticam atos de violência durante disputas de terras. Apesar do Comitê não contestar as evidências apresentadas por Ioane, considerou que o autor não demonstrou uma arbitrariedade ou erro claro na avaliação das autoridades neozelandesas sobre um risco real, pessoal e razoavelmente previsível de uma ameaça ao seu direito à vida como resultado de atos violentos decorrentes da superlotação ou disputas de terras em Kiribati, como alegado.³⁰¹

Sobre a afirmação de que o autor seria seriamente prejudicado pela falta de acesso à água potável na ilha de Tarawa em razão do esgotamento das fontes de água doce devido à salinização produzida pela elevação do nível do mar, o Comitê também se manifestou. Observou que de acordo com o relatório e testemunho do pesquisador de mudanças climáticas John Corcoran, 60% dos moradores da ilha obtiveram água fresca de suprimentos racionados fornecidos pelo poder público e que não havia evidências de que Ioane não teria acesso a água potável. Em que pese reconheça que o racionamento de água possa gerar sérias dificuldades e limitações, considerou que o autor não forneceu informações suficientes para indicar que o suprimento de água é inacessível, insuficiente ou inseguro, capaz de gerar uma ameaça razoavelmente previsível de um risco à saúde que prejudicasse seu direito a uma vida digna, ou que pudesse causar sua morte prematuramente.³⁰²

É relevante, ainda, salientar as considerações do Comitê sobre a observação Tribunal de Imigração e Proteção neozelandês de que os danos ocasionados pelas mudanças climáticas podem se dar em eventos repentinos e gradativos.

[...] Tanto eventos repentinos (como tempestades intensas e inundações) quanto processos gradativos (como aumento do nível do mar, salinização e

³⁰⁰ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. p.10.

Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

³⁰¹ Ibidem, p. 11.

³⁰² Ibidem, p. 11.

degradação da terra) podem impulsionar o movimento transfronteiriço de indivíduos que buscam proteção contra danos relacionados às mudanças climáticas. O Comitê é de opinião que, sem esforços nacionais e internacionais robustos, os efeitos das mudanças climáticas nos estados receptores podem expor os indivíduos a uma violação de seus direitos nos termos dos artigos 6 ou 7 do Pacto, desencadeando assim as obrigações de não-devolução (*non-refoulement*). Além disso, dado que o risco de um país inteiro ficar submerso na água é um risco extremo, as condições de vida nesse país podem se tornar incompatíveis com o direito à vida com dignidade antes que o risco seja realizado.³⁰³ [Tradução livre]

Contudo, em que pese a opinião do Comitê ser dotada de um importante conteúdo político e jurídico sobre a proteção internacional de migrantes em casos de eventos ambientais extremos, isso não implicou, como já mencionado, no reconhecimento da pretensão do autor. De acordo com o órgão, mesmo aceitando a alegação de Ioane de que o aumento do nível do mar provavelmente tornará a República de Kiribati inabitável no prazo de 10 a 15 anos, o referido Estado pode agir no sentido de proteger e, quando necessário, realocar sua população, inclusive com o auxílio da comunidade internacional.³⁰⁴

Assim, constatando que o Estado Parte examinou minuciosamente o tema e documentou diversas medidas adaptativas realizadas pela República de Kiribati a fim de reduzir as vulnerabilidades existentes e criar resiliência aos danos relacionados às mudanças climáticas, o Comitê entendeu que a decisão não pode ser tida como claramente

³⁰³ *Both sudden-onset events (such as intense storms and flooding) and slow-onset processes (such as sea level rise, salinization, and land degradation) can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm. The Committee is of the view that without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving states may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending states. Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized.* UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.12. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

³⁰⁴ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016.** Switzerland. p.12. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

arbitrária ou errônea quanto a alegada violação do direito à vida do autor, ou ainda, que tenha representado um cerceamento de acesso à justiça.³⁰⁵

Por fim, registra que a decisão não traz prejuízo à continuidade da obrigação do Estado Parte de considerar, em casos futuros de deportação, a situação corrente da República de Kiribati a partir dados atualizados sobre os efeitos das mudanças climáticas e do aumento do nível do mar.³⁰⁶

Apesar da decisão conter um conteúdo político-jurídico relevante, deve-se destacar que, ao atribuir aos Estados a competência de reconhecer os fatores objetivos que motivam os fluxos migratórios decorrentes de processos de degradação ambiental, o que se faz é ratificar que a proteção internacional dessas pessoas depende de posições diplomáticas expressas pelos países receptores. Diferentemente dos casos em que existe um arcabouço normativo aplicado aos fatos, proporcionado por documentos como o PIDCP e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, os casos de migração ambiental continuam dependendo do voluntarismo dos Estados para gerar alguma proteção para essas pessoas. Isso porque não existem instrumentos jurídicos que imponham expressamente obrigações aos Estados de assegurar a proteção desses sujeitos. Isso não diminui a relevância da decisão, mas indica que existe um importante movimento político a nível internacional que visa promover a proteção dos migrantes ambientais pelas vias diplomáticas, incentivando os Estados a assumirem posições de responsabilidade e compromisso com Essas pessoas.

3.5.3 A relevância do *case* Ioane vs Nova Zelândia: tensionamento para um novo direito

O *case* Ioane vs Nova Zelândia revela a emergência da questão ambiental, climática e os impactos crescentes às condições de vida das populações em razão da deterioração e colapso dos serviços ecossistemas.

Trata-se de um caso em que, conforme é apontado pelo autor, houve um colapso de importantes serviços ecossistêmicos no país de origem do autor. Serviços

³⁰⁵ UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. p.12. Disponível em:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

³⁰⁶ Ibidem.

indispensáveis à vida humana, como água potável, terra agricultável, entre outros foram gravemente afetados. Apesar do Comitê concluir que não houve o cometimento de nenhuma arbitrariedade por parte do Poder Público da República de Kiribati, o que gera a não caracterização do dever de não-devolução do PIDCP, reconhece como fato incontestado, os racionamentos de água, a salinização de terras férteis e os danos graves e ameaças causadas à população. Nesse sentido, mantém em aberto, inclusive, a possibilidade de que a situação seja reavaliada caso as condições ambientais sejam ainda mais comprometidas no futuro.

Observa-se, a partir desse caso icônico, o entrelaçamento entre os efeitos adversos das mudanças climáticas e o colapso dos serviços dos ecossistemas. Pode-se dizer, nesse contexto, que a noção de degradação dos SE abarca a ampla variedade de danos potencialmente causados às populações em razão das mudanças climáticas.

Dito isso, pode-se constatar que a decisão do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, apesar de ser contrária às pretensões do autor, registra um forte conteúdo político e jurídico. O reconhecimento da legitimidade da demanda do autor constitui um precedente importante para casos futuros que impliquem a aplicação do princípio de não-devolução em razão de eventos ambientais extremos. Deve-se destacar que os instrumentos jurídicos que sustentam o pedido de Ioane são a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Em nenhum dos dois casos há a previsão expressa quanto a obrigatoriedade dos Estados de proteger as pessoas deslocadas de seus países por motivos relacionados à degradação ambiental. Inclusive, a Convenção ao definir o conceito de refugiado exclui essa possibilidade, salvo quando constatado um “fundado temor de perseguição” associado ao fator objetivo da migração.

Assim, o entendimento documentado pelo Comitê e pelas instâncias jurisdicionais neozelandesas, de que os efeitos das mudanças climáticas podem expor os indivíduos a violações de direitos e gerar a obrigação dos Estados de observar o princípio de não-devolução, pode ser compreendido como uma ampliação das possibilidades de aplicação do princípio. Essa ampliação, porém, não constitui uma interpretação estendida do conceito de refugiado, mas uma obrigação dos Estados Partes do Pacto relativa a proteção do direito à vida, conforme artigo 6.

Em que pese o processo de reconhecimento dos refugiados depender diretamente dos Estados nacionais, o conceito e os pressupostos jurídicos do refúgio são estabelecidos por normas de Direito Internacional. Portanto, a ampliação ou modificação do conceito e

a criação de uma obrigação jurídica correspondente para os Estados, depende da sua concordância e compromisso manifestos em um instrumento normativo apropriado, como é o caso da Convenção de 1951. Há, conforme indicado no item 3.2, alguns documentos importantes que representam a ampliação da definição de refugiado, como é o caso da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África e da Declaração de Cartagena, que estabelecem que graves e generalizadas violações de direitos humanos podem dar causa ao refúgio. Ocorre que, apesar de serem documentos altamente relevantes, aplicam-se apenas a um número limitado de países e de forma não vinculativa. O reconhecimento por esse motivo não caracteriza-se enquanto realização de uma obrigação *erga omnes*, como é o caso da aplicação da definição prevista pela Convenção, mas um ato de responsabilidade diplomática em cumprimento ao compromisso internacionalmente firmado.

A forma adotada para a positivação de qualquer proposta que amplie/modifique o conceito de refúgio/refugiado é fundamental. O *case* examinado carrega um forte conteúdo político que intensifica as discussões em âmbito internacional no sentido de promover tal ampliação. Assim como a Convenção de 1951 foi criada devido à urgência da comunidade internacional de responder aos fluxos massivos de pessoas deslocado durante e após a Segunda Guerra Mundial, a decisão do Comitê é um indício acerca de um tensionamento social e ambiental que tende a se intensificar e que exigirá uma resposta adequada. Como no passado, será necessário o comprometimento dos países e a constituição de um aparato normativo compatível com o novo contexto.

3.6 DESAFIOS, LACUNAS E URGÊNCIA NA CRIAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA TUTELA DAS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS

Conforme observado no caso de Ioane, os instrumentos jurídicos mais relevantes para a proteção internacional, que implicam a aplicação do princípio de não-devolução, são o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) juntamente com o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Entretanto, é importante ressaltar que esses documentos não são totalmente adequados para lidar com os desafios apresentados pelas migrações decorrentes da degradação ambiental e ecológica.

No caso do PIDCP, conforme apontado por Zeghib, a inadequação decorre do fato de que a proteção da vida, prevista em seu artigo 6º, está relacionada às arbitrariedades dos Estados nacionais expressas por sua irresponsabilidade na gestão e proteção contra desastres ou degradação ambiental. Nos casos em que não seja possível identificar tais atos de irresponsabilidade, ou não existam as condições políticas e diplomáticas para o reconhecimento internacional dessa realidade pelo Estado receptor – caracterizando a proteção do PIDCP –, as pessoas ficam expostas ao retorno compulsório a seus países de origem e aos riscos implicados. No que se refere à Convenção de 1951, a inadequação tem origem nas causas da mobilidade humana que, em casos de degradação ambiental, são incompatíveis com o conceito jurídico de refugiado (artigo 1A).³⁰⁷

Há documentos que mostram-se muito mais compatíveis e adequados, mas que apresentam limitações acerca de sua aplicabilidade em âmbito internacional, como os casos já examinados da Convenção OUA sobre refugiados na África e a Declaração de Cartagena.

Assim sendo, a proteção da dignidade humana está no centro do debate das migrações ambientais, da aplicação do princípio de não-devolução e da responsabilidade dos Estados.

O caso de Ioane revela as imensas dificuldades que migrantes ambientais enfrentam ao buscar proteção em outros países. A precariedade da situação dessas pessoas é mais evidente em casos como o de Ioane, que é originário da República de Kiribati, um país que pode vir a desaparecer por conta do aumento do nível do mar, mas há inúmeros outros casos que poderiam ser objeto de análise e que não implicam no próprio desaparecimento do território em questão.

Outras questões sobre o reconhecimento da necessidade de proteção dos migrantes ambientais também surgem ao analisar os argumentos apresentados pelo Comitê de Direitos Humanos. É digno de nota o argumento de que, em um dos relatórios apresentados, afirmava-se que 60% dos moradores da ilha obtiveram água fresca de suprimentos racionados fornecidos pelo poder público, e que não havia evidências de que Ioane não teria acesso a água potável ao retornar. Diante disso, surge a indagação: o que

³⁰⁷ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suíza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278 p.19. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 10 nov. 2020.

é considerado aceitável e o que não é para definir o nível de precariedade e vulnerabilidade ambiental capazes de desencadear o dever de proteção internacional? Como estabelecer esses limites?

Os desafios impostos para a definição desse limiar são enormes e dependem, em última análise, de uma decisão política. A definição da categoria jurídica dos “migrantes ambientais”, diferentemente dos “refugiados” da Convenção de Genebra, não pode ser definida delimitando-se as condições específicas que devem ser preenchidas de forma completamente pré-determinada, pois a gravidade da tragédia humana em curso e a capacidade dos Estados lidarem com as situações internas geradoras da crise são únicas.

Nesse sentido, a definição dessa nova categoria deve se assemelhar às definições ampliadas da Convenção da OUA sobre Refugiados na África e da Declaração de Cartagena, que consolidam as hipóteses de “graves e generalizadas violações de Direitos Humanos” e “graves perturbações da ordem pública” para caracterizar o refúgio.

Em ambas as situações, é necessário um ato político/diplomático para operar o reconhecimento. No entanto, esse processo leva em consideração as condições específicas, tanto internas quanto externas, do Estado em questão, bem como a realidade enfrentada pela população exposta aos riscos e violações. Dessa forma, a operacionalização desse conceito depende, em grande medida, do comprometimento da comunidade internacional com a promoção e garantia dos direitos dessas populações, especialmente o direito à vida. Por essa razão, o reconhecimento da gravidade e urgência das questões envolvendo o colapso dos serviços dos ecossistemas e dos efeitos adversos das mudanças climáticas e a cooperação dos países serão cruciais para a efetivação da proteção dos migrantes ambientais. Serão, de fato, os pilares de sua viabilização.

Algmas iniciativas de constituição desse novo direito merecem destaque. Entre os esforços a nível internacional para construir uma estrutura jurídica adequada à gestão humanitária deste tipo de mobilidade humana, é relevante citar alguns documentos de organismos internacionais que retratam o esforço histórico para consolidar essa proteção. Mais especificamente, é importante destacar: (i) Resolução nº. 43/131 aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de dezembro de 1988, sobre a assistência humanitária às vítimas de desastres naturais e situações de emergência semelhantes; (ii) Resolução 45/100 aprovada pela mesma Assembleia em 14 de dezembro de 1990 sobre o mesmo assunto; (iii) Resolução 1655 (2009) do Conselho da Europa (Assembleia Parlamentar). Vale a pena mencionar o parágrafo 16 da Resolução 1655 do Conselho da

Europa, que trata da falta de instrumentos jurídicos internacionais adequados para proteger os deslocados devido à degradação ambiental.

16. A Assembleia observa que, embora exista um grande corpo de instrumentos jurídicos, convenções e normas internacionais, regionais e nacionais bem estabelecidos para proteger os direitos das pessoas deslocadas à força por conflito e perseguição e, em certa medida, por desastres naturais ou conflitos sobre recursos, muitas lacunas permanecem na estrutura de proteção existente. Particularmente para aqueles considerados como tendo mudado devido à degradação ambiental gradual, podem existir lacunas de proteção normativa e operacional, nacional e internacionalmente. Além disso, quando se trata de pequenos Estados insulares que correm o risco de submergir, pode haver uma lacuna grave nos tratados internacionais existentes sobre apatridia.³⁰⁸ [Tradução livre]

A conclamação do Conselho Europeu para que a comunidade internacional, e mais particularmente a União Europeia, produzisse os instrumentos jurídicos e a base normativa apropriada para a tutela da mobilidade humana ocorrida em razão de processos de degradação ambiental restou frustrada. Até a presente data (2024), apesar de diversos esforços continuarem a serem feitos por vias diplomáticas, não há qualquer normativa de abrangência global ou regional direcionada especificamente a tais situações.

O reconhecimento dos países sobre as lacunas normativas existentes na legislação internacional e a necessidade de supri-las, porém, é um fator extremamente importante para a modificação dessa realidade. Como visto, não se trata de uma questão que passe desapercibida pela comunidade internacional e vem gerando uma transformação, ainda que lenta, no entendimento acerca do papel dos países na gestão da crise instalada. A imperiosidade dos fatos e a urgência de ação para a garantia dos direitos humanos das pessoas expostas às circunstâncias ora evidenciadas vem gerando tentativas de avanço em diversas instâncias.

Conforme apontam Piguet et al., houve várias propostas para estabelecer novas diretrizes que definam as responsabilidades dos Estados e garantam a proteção das

³⁰⁸ 16. *The Assembly observes that whereas there exists a large body of well-established international, regional and national legal instruments, conventions and norms to protect the rights of people forcibly displaced by conflict and persecution, and to some extent by natural disasters or conflicts over resources, many gaps remain in the existing protection framework. Particularly for those considered to have moved due to gradual environmental degradation, there may be normative and operational protection gaps, nationally and internationally. In addition, when it comes to the small island states that risk becoming submerged, there may be a serious gap in the existing international treaties on statelessness.* COUNCIL OF ASSEMBLY debate on 30 January 2009 (9th Sitting). **Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge.** Parliamentary Assembly, Disponível em: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17719&lang=en>. Acesso em 13 nov 2020.

peças afetadas, indo desde ajustes na Convenção sobre Refugiados até a concepção de novos instrumentos, seja em âmbito bilateral, regional ou internacional. No entanto, é importante destacar que a busca por novos padrões normativos enfrenta não apenas desafios políticos significativos, mas também questões estruturais profundas.³⁰⁹

A classificação dos “migrantes ambientais” pode ser excessivamente ampla e dificultar a criação de um novo tratado, o qual, apesar de ter impacto político, poderia ser legalmente ineficaz. A elaboração de um novo acordo se depara com múltiplos desafios. Não apenas alcançar um consenso global sobre as definições das pessoas envolvidas e os critérios para oferecer proteção é complicado, mas as negociações também enfrentarão questões delicadas sobre as responsabilidades das nações desenvolvidas - uma barreira evidente nas discussões internacionais sobre mudanças climáticas.³¹⁰

Além disso, existe o risco de comprometer tratados existentes, como a Convenção dos Refugiados. Embora haja uma crescente possibilidade de os fatores ambientais influenciarem a migração, parece improvável a criação de um quadro legal específico em nível internacional. Contudo, isso não impede a consideração de diretrizes políticas relevantes para situações de migração originadas por questões ambientais.³¹¹

A crítica sobre a obsolescência da Convenção (frequentemente apontada ao indicar as suas limitações), não está totalmente equivocada, mas os argumentos contrários a uma revisão completa do sistema predominam. A maioria das sugestões gira em torno da criação de um novo acordo internacional que estabeleceria um sistema específico para proteger os “migrantes ambientais”. Embora haja propostas em andamento para uma convenção completamente nova dedicada a esses migrantes, a alternativa mais viável no momento parece ser a adoção de um protocolo associado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, especialmente considerando o possível apoio de partes contratantes, impulsionado por seus interesses políticos.³¹²

³⁰⁹ PIGUET, Etienne; PECOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration and Climate Change: an overview. *Refugee Survey Quarterly*, [S.L.], v. 30, n. 3, p. 20, 8 jun. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/rsq/hdr006>.

³¹⁰ PIGUET, Etienne; PECOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration and Climate Change: an overview. *Refugee Survey Quarterly*, [S.L.], v. 30, n. 3, p. 20, 8 jun. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/rsq/hdr006>.

³¹¹ PIGUET, Etienne; PECOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration and Climate Change: an overview. *Refugee Survey Quarterly*, [S.L.], v. 30, n. 3, p. 20, 8 jun. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/rsq/hdr006>.

³¹² ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. *Eudaimonia*, [S.L.], n. 3/2019. 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p.52.

Zdravković argumenta que um documento concebido com a proposta de prover a proteção pretendida teria de estar fundamentado em diferentes princípios. Primeiramente, envolveria a necessidade de uma migração planejada e controlada, visando minimizar os custos de deslocamentos inesperados e prevenir violações de direitos humanos frequentemente associadas a grandes fluxos migratórios. Outro aspecto fundamental seria a priorização do reassentamento permanente em vez de oferecer apenas asilo temporário, tendo em vista que os migrantes ambientais, ao contrário dos refugiados, geralmente enfrentam dificuldades para retornar aos seus países de origem. Um terceiro princípio relevante diz respeito à importância de estabelecer um sistema coletivo de proteção, pois o reassentamento coletivo é mais apropriado para os “migrantes ambientais”.³¹³

Deve-se observar, também, que a criação de um novo marco jurídico pode, e precisa, estar sustentado por outros mecanismos já existentes e funcionais. O compromisso de colaborar na proteção internacional dos direitos humanos, seja por meio da diplomacia, da cooperação institucional dentro das organizações como a ONU ou regionalmente, ou por meio da aplicação de sanções unilaterais ou multilaterais para incentivar um Estado a cumprir suas responsabilidades de direitos humanos, é uma obrigação estatal que pode ser estendida às questões relacionadas às mudanças climáticas.

Nesse sentido, em 2012, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou a Resolução 19/33, que insta os Estados a adotarem medidas necessárias para aprimorar a cooperação bilateral, regional e internacional. O objetivo é enfrentar os impactos adversos de crises globais interligadas, como crises financeiras, econômicas, alimentares, mudanças climáticas e desastres naturais, garantindo plenamente os direitos humanos.³¹⁴

Constata-se, assim, que as migrações massivas eminentes ocorridas em decorrência do colapso dos serviços ecossistêmicos e das mudanças climáticas exige uma resposta global eficiente e fundada na responsabilidade dos Estados. Diante dos desafios implicados, os Estados têm a obrigação de adotar medidas preventivas para mitigar os impactos ambientais, bem como desenvolver estratégias de gestão de crises para proteger os direitos das pessoas afetadas. Isso inclui a implementação de políticas de adaptação

³¹³ ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. *Eudaimonia*, [S.L.], n. 3/2019. 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p.52.

³¹⁴ GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. **Resolution n° A/HRC/19/L.13/Rev.1**, de 22 de março de 2012. Geneva, Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/124/35/PDF/G1212435.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 jan. 2024.

climática, investimentos em tecnologias sustentáveis e o fortalecimento da cooperação internacional para oferecer assistência humanitária e refúgio seguro para aqueles que são obrigados a se deslocar. A proteção dos direitos humanos nesse contexto deve ser tratada como prioridade, exigindo uma abordagem colaborativa e proativa dos Estados para garantir a dignidade e a segurança das comunidades afetadas.

4. GOVERNANÇA MIGRATÓRIA EM SITUAÇÕES DE FLUXO MASSIVO: PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES AMBIENTAIS SOB UMA PERSPECTIVA OPERACIONAL

Nesta seção serão examinados instrumentos jurídicos e mecanismos operacionais que poderiam ser aplicados com o objetivo de proteger migrantes ambientais.

Esta análise desempenha uma posição central, pois aponta alguns dos caminhos possíveis para o avanço do Direito Internacional dos Refugiados, expandindo sua orientação em direção ao Direito da Cooperação e Governança Global.

O exame de diplomas legais que possam fornecer a base jurídica para a proteção dessas populações, desempenha um papel fundamental nesta pesquisa. Normativas nacionais e internacionais capazes de tutelar e proteger grandes quantidades de pessoas que migram em situações de vulnerabilidade devem ser objeto de uma cuidadosa análise e avaliação.

Com base nisso, é possível identificar características jurídicas e operativas que podem ser aplicadas em contextos semelhantes. Dado que as circunstâncias dessas migrações frequentemente afetam populações inteiras, a construção de soluções deve, necessariamente, estar atenta aos desafios e dificuldades próprias dos fluxos migratórios de grandes proporções, bem como das boas práticas ligadas a sua governança.

Assim, inicialmente, serão examinados os principais aspectos do Sistema de Proteção Temporária da União Europeia, isto é, suas características, funcionalidades e potenciais práticos para a cooperação internacional. Este sistema é de extrema importância, uma vez que estabelece uma série de obrigações aos Estados-Membros para promover e assegurar a cooperação técnica, financeira e operacional, visando garantir a proteção dessas pessoas. Trata-se de um instrumento altamente relevante para esta Tese, pois concretiza os pressupostos do Direito de Cooperação, permitindo uma tutela comum/compartilhada de um interesse coletivo. Não se trata, portanto, de mera declaração de intenção, comum em documentos internacionais, mas de um sistema completo e operante fundamentado no dever de cooperar.

Além dessa análise, também serão apresentados alguns elementos que integraram a construção desta pesquisa por meio de um estudo de campo realizado na Eslováquia. Os itens 4.1.3 e 4.1.4, especificamente, estão ligados a um projeto de pesquisa que foi desenvolvido em conexão com esta Tese e financiado pela União Europeia

(*NextGenerationEU*), e pelo Governo da República Eslovaca, através do “*National Scholarship Programme of the Slovak Republic*” (NSP).

Os tópicos citados abordam: i) a primeira ativação do sistema de Proteção Temporária desde a sua criação em 2001, motivada pelo fluxo massivo de refugiados ucranianos em território europeu após o início da guerra com a Rússia em fevereiro de 2022; ii) a aplicação do Sistema de Proteção Temporária na Eslováquia e o desenvolvimento do projeto de pesquisa mencionado.

Nos demais itens, são abordados outros meios complementares de proteção internacional de grande relevância para a tutela e amparo de migrantes ambientais em potenciais crises futuras. Alguns, conforme indicado ao longo do item 4.2, sequer foram efetivamente constituídos, mas apresentam um potencial significativo para a construção de soluções relacionadas à regularização migratória e permanência nos países de acolhimento. Por outro lado, existem instrumentos já consolidados e operacionais há muitos anos, como é o caso do Brasil, ao acolher uma grande população de haitianos por meio de vistos e autorizações de caráter humanitário e que também serão objeto de análise.

4.1 SISTEMA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA NA UNIÃO EUROPEIA: MODELO DE PROTEÇÃO COLETIVA EM SITUAÇÕES DE MIGRAÇÕES EM MASSA

A base jurídica do sistema de Proteção Temporária da União Europeia é a Diretiva 2001/55/CE do Conselho Europeu, que estabelece normas mínimas para a concessão de proteção temporária em situações de fluxo massivo de pessoas deslocadas e promove medidas para equilibrar os esforços entre os Estados-Membros ao recebê-las. Essa Diretiva integra o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), uma regulamentação compartilhada pelos países membros da União Europeia, que define as normas mínimas para o tratamento de refugiados e solicitantes de refúgio na região.³¹⁵

O exame ora apresentado foi desenvolvido junto à Danubius University (Eslováquia) durante a realização do projeto de pesquisa “*Crise humanitária, migração massiva e políticas públicas: Estudo comparado entre a política e a governança*”

³¹⁵ CONSELHO EUROPEU. **Política de migração e asilo da UE**. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

migratória adotadas pelo Brasil e Eslováquia nos contextos das mobilidades humanas originadas da Venezuela e Ucrânia”.

Como se poderá observar, a aplicação do sistema de Proteção Temporária é de grande relevância para o estudo das migrações ambientais, representando uma forma importante e complementar de tutela para deslocamentos em massa que não se enquadram nas previsões do Estatuto dos Refugiados de 1951.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) é uma iniciativa da União Europeia (UE) estabelecida para assegurar uma abordagem unificada e coordenada em relação aos pedidos de asilo. Este sistema foi desenvolvido com o propósito de garantir tratamento justo e consistente aos requerentes de refúgio em todos os Estados-Membros da UE.

O SECA foi criado em resposta aos desafios enfrentados pela UE devido ao aumento dos fluxos migratórios e dos pedidos de asilo. Seu principal objetivo é harmonizar os procedimentos de refúgio, as condições de acolhimento e os critérios para determinar o estatuto de refugiado em toda a União Europeia, proporcionando assim uma abordagem mais justa e eficaz no tratamento dos solicitantes de refúgio.³¹⁶

O SECA é composto por uma série de instrumentos legais, entre eles o Regulamento de Dublin, o Regulamento de Asilo e a Diretiva de Recepção. O Regulamento de Dublin estabelece critérios para determinar qual Estado-Membro é responsável pelo exame de um pedido de asilo. Já o Regulamento de Asilo estabelece procedimentos comuns para o tratamento de solicitações de refúgio, enquanto a Diretiva de Recepção define as condições de acolhimento para os requerentes de asilo.³¹⁷

O Sistema Europeu Comum de Asilo é uma parte fundamental da abordagem da União Europeia à migração e ao refúgio, buscando assegurar uma resposta humanitária e coordenada aos desafios migratórios na Europa.

A Proteção Temporária é um elemento de suma importância do SECA. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), visa atender necessidades urgentes decorrentes de fluxos massivos de refugiados provocados por guerras e outras formas de violência generalizada, configurando-se como uma forma provisória de proteção. Ao aplicar essa modalidade, os governos podem inicialmente

³¹⁶ European Commission. **Common European Asylum System**. 2023. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em: 07 set. 2023.

³¹⁷ EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. **Functioning of the Common European Asylum System**. 2023. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/section-4-functioning-common-european-asylum-system>. Acesso em: 07 set. 2023.

evitar análises individuais complexas sobre o reconhecimento do refúgio, o que demanda consideráveis recursos. A Proteção Temporária pode ser empregada em crises humanitárias, situações transitórias como o início ou pós-conflito, ou ainda em contextos que exijam evacuação humanitária, proteção marítima/resgate no mar, desastres naturais ou outras emergências.³¹⁸

4.1.1 Diretiva 2001/55/CE de 20 de julho de 2001

A Diretiva de Proteção Temporária 2001/55/CE foi criada no contexto dos conflitos relacionados à desintegração da ex-República Socialista da Iugoslávia na década de 1990. Esta diretiva visa “promover um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros” e “oferecer um nível adequado de proteção” (artigo 15) para aqueles que buscam refúgio.³¹⁹

De acordo com Ineli-Ciger, a Diretiva introduziu uma estrutura prática e eficiente para lidar com situações de migração em massa. Seus critérios de elegibilidade flexíveis, a formalização dos padrões de proteção a serem oferecidos pelos Estados-Membros, bem como as determinações relacionadas ao compartilhamento de responsabilidades e à cooperação internacional entre os países, estão entre os aspectos positivos.³²⁰

À luz das lacunas de proteção na Convenção de 1951 e das obrigações dos Estados decorrentes de tratados de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e outros documentos humanitários, a Proteção Temporária fornece um mecanismo prático e flexível para responder a fluxos migratórios de grandes proporções.

Nesse regime jurídico de proteção internacional, conforme argumenta Ineli-Ciger, os sujeitos podem ser devidamente protegidos, independentemente do nível de violência, da identidade do perseguidor e dos motivos da perseguição. Essa característica da

³¹⁸ UNHCR. United Nations. **O que é proteção temporária?** 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#:~:text=A%20prote%C3%A7%C3%A3o%20tempor%C3%A1ria%20um,outras%20formas%20de%20viol%C3%Aancia%20generalizada..> Acesso em: 20 jun. 2023.

³¹⁹ GLUNS, DANIELLE; WESSELS, JANNA. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current ‘Refugee Crisis’. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 2, junho de 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001>. p.57

³²⁰ INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>. p.03.

Proteção Temporária, especialmente ao considerar as lacunas da Convenção de Genebra, a torna uma estrutura de proteção viável para lidar com situações de fluxo em massa.³²¹

A Proteção Temporária prevista pela Diretiva 2001/55/CE, conforme estipulado em seu artigo 5º (1), está sujeita à deliberação do Conselho Europeu, que avalia a ocorrência de um fluxo massivo de pessoas. A observação relevante para essa deliberação diz respeito às implicações da mobilidade humana, especialmente no que se refere aos riscos de sobrecarga nos sistemas regulares de asilo dos países devido ao aumento significativo nos pedidos de proteção.³²²

Após a decisão de concessão da Proteção Temporária, o artigo 8.º da Diretiva obriga os Estados-Membros a concederem autorizações de residência aos beneficiários da proteção.

Artigo 8.

1. Os Estados-Membros devem aprovar as medidas necessárias a fim de que os beneficiários disponham de autorizações de permanência durante todo o período de duração da proteção temporária. Devem ser emitidos documentos ou outras provas equivalentes para o efeito.³²³ [Tradução livre]

A autorização de residência e a emissão de documentos de identificação civil são de extrema importância para os refugiados, sendo a base para o exercício de diversos direitos e garantias fundamentais, como acesso à saúde, educação, assistência, trabalho, entre outros.

A proteção inicialmente concedida, conforme estipulado pelo artigo 4.º (1) e (2), possui a duração de um ano, podendo ser renovada por um período máximo de um ano, caso subsistam razões para manter a proteção. A renovação ocorrerá mediante deliberação do Conselho Europeu.

³²¹ INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>. p.22.

³²² EUROPEAN COMMISSION. **Temporary protection**. 2023. Common European Asylum System. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Acesso em: 06 jun. 2023.

³²³ *Article 8 1. The Member States shall adopt the necessary measures to provide persons enjoying temporary protection with residence permits for the entire duration of the protection. Documents or other equivalent evidence shall be issued for that purpose.* EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

O processo de deliberação e análise acerca da pertinência e necessidade de aplicação da Proteção Temporária, conforme previsto pela Diretiva, envolve dois elementos centrais que precisam ser preenchidos: a existência de uma situação de “fluxo massivo” relacionada a um grupo específico de “pessoas deslocadas”.³²⁴

Conforme argumenta Arenas, o conceito-chave que marca a diferença entre a aplicabilidade do sistema regular de asilo e a o sistema de proteção temporária é a definição e deliberação acerca da ocorrência de um “fluxo massivo” de pessoas. “Com efeito, este conceito jurídico bastante vago torna-se assim o cerne do sistema que o torna especial e diferente de outros modelos de proteção” [Tradução livre].³²⁵

O “fluxo massivo” pode ser compreendido como um conceito aberto. Para Arenas, o Conselho recebe um “cheque em branco”. Porém, partir da interpretação sistemática da Diretiva, principalmente dos artigo 2.º, alíneas a) e d), e artigo 5.º (4), é possível identificar alguns elementos relevantes para a definição do conceito. Nessa linha, três entendimentos devem ser considerados: i) qualquer fluxo massivo de pessoas para além do território de seu país de origem tem conexão com uma crise de qualidade “excepcional”; ii) a sua gravidade pode estar relacionada com a incapacidade do sistema nacional de asilo do país receptor para responder adequadamente à demanda; iii) seu caráter seletivo.³²⁶

O artigo 2.º, (d), descreve o que deve ser entendido por fluxo massivo para efeitos da diretiva:

(d) “fluxo massivo”, chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, ou tenham sido auxiliadas, por exemplo, por um programa de evacuação;³²⁷ [Tradução livre]

³²⁴ GLUNS, DANIELLE; WESSELS, JANNA. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current ‘Refugee Crisis’. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, n. 2, junho de 2017, p. 57–83. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001>. p.62.

³²⁵ *In effect, this rather vague legal concept becomes in this way the core of the system that makes it special and different from other protection models.* ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. vol. 7, 2005, p. 438.

³²⁶ ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. vol. 7, 2005, p. 438-439.

³²⁷ (d) ‘mass influx’ means arrival in the Community of a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme; EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.** Temporary protection if there is a mass

Além disso, o artigo 5.º (4), (a), da Diretiva, que define o procedimento para ativar o mecanismo determina que “A Decisão do Conselho deve estar baseada em: (a) um exame da situação e da escala dos movimentos das pessoas deslocadas;”³²⁸ [Tradução livre].

Deve-se considerar, no entanto, que as expressões “grande número de pessoas deslocadas” ou a “escala dos movimentos” são imprecisas. Arenas aduz que é notória a intenção do legislador comunitário em evitar uma determinação precisa do número de pessoas deslocadas. Contudo, esta abordagem é contraproducente, pois a norma não apresenta qualquer quantificação objetiva (estabelecendo um número mínimo de deslocados), ou ainda qualquer quantificação subjetiva, conforme havia sido sugerido por algumas organizações não governamentais no momento da constituição da Diretiva. Tal quantificação subjetiva consistia em modular a descrição de “fluxo massivo” de acordo com a capacidade e os recursos do país envolvido.³²⁹

Em que pese não sejam fornecidos parâmetros efetivos para a mensuração do que deveria ser considerado um fluxo massivo, a Diretriz apresenta elementos que indicam a necessidade da caracterização certas circunstâncias para que a Proteção Temporária possa ser aplicada. É necessário o reconhecimento de uma situação de magnitude e impactos excepcionais. Três fatores são relevantes a esse respeito: i) a conexão entre a ativação do procedimento de Proteção Temporária; ii) a capacidade dos sistema de asilo dos países para processar individualmente os pedidos de refúgio e; iii) o carácter seletivo do conceito de pessoas deslocadas estabelecido pela Diretriz.³³⁰

De acordo com o Artigo 2 (a):

“Proteção temporária”, um procedimento de carácter excepcional destinado a proporcionar, em caso de fluxo massivo ou iminente fluxo massivo de pessoas

influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³²⁸ 4. *The Council Decision shall be based on: a) an examination of the situation and the scale of the movements of displaced persons.* EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³²⁹ ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 439.

³³⁰ ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 439.

deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, proteção imediata e temporária a essas pessoas, em particular se existir também o risco de o sistema de asilo não conseguir processar este fluxo sem prejuízo para o seu funcionamento eficiente, no interesse das pessoas em causa e de outras pessoas que solicitam proteção;³³¹ [Tradução livre]

A alínea (c), do Artigo 2, por sua vez, delimita as possibilidades de compreensão daqueles que podem ser considerados como “pessoas deslocadas” no campo de aplicação da Diretiva.

(c) «Pessoas deslocadas», cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuadas, nomeadamente em resposta a um apelo de organizações internacionais, e cujo regresso seguro e duradouro seja impossível devido à situação nesse país, e que possam eventualmente estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º A da Convenção de Genebra ou outros instrumentos internacionais ou nacionais de proteção internacional e, em especial:

- (i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endêmica;
- (ii) pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos;³³² [Tradução livre]

Essa definição é de extrema relevância para o Direito Internacional dos Refugiados e, especialmente, para a proteção dos migrantes ambientais. A partir dessa definição, argumenta Arenas, “a proteção temporária torna-se o caminho para ampliar as

³³¹ (a) ‘temporary protection’ means a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons, in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation, in the interests of the persons concerned and other persons requesting protection; EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³³² c) ‘displaced persons’ means third-country nationals or stateless persons who have had to leave their country or region of origin, or have been evacuated, in particular in response to an appeal by international organisations, and are unable to return in safe and durable conditions because of the situation prevailing in that country, who may fall within the scope of Article 1A of the Geneva Convention or other international or national instruments giving international protection, in particular: (i) persons who have fled areas of armed conflict or endemic violence; (ii) persons at serious risk of, or who have been the victims of, systematic or generalised violations of their human rights; EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

categorias de pessoas protegidas; portanto, incorpora um novo status de imigração qualificada, ‘o status da pessoa protegida temporariamente’” [Tradução livre].³³³

O caráter seletivo da disposição deve-se ao fato de que outros grupos de pessoas que são forçados a deixar os seus países, e que não se enquadrem nas hipóteses (i) e (ii) do artigo 2, alínea (c) são excluídos. Porém, “isso significa que não é exaustivo; assim, de acordo com a evolução do consenso na União Europeia, o Conselho poderá incluir outros casos para além dos referidos” [Tradução livre].³³⁴

O modelo europeu de Proteção Temporária pretende ser uma resposta exclusiva aos movimentos de massa de pessoas. Não é obrigada a regular qualquer outro tipo de êxodo e, conseqüentemente, torna-se uma fórmula excepcional em um mecanismo instituído para garantir a segurança em casos extraordinários. Em princípio, portanto, sua aplicação deve ser limitada. De fato, para situações de fluxos menos graves, a UE já conta com outros instrumentos em seu “regime europeu comum de asilo”.³³⁵ [Tradução livre]

Além da capacidade de tutelar migrações massivas com características diversas, dentro de um quadro jurídico definido, a Proteção Temporária também aporta contribuições relevantes no âmbito da cooperação internacional com fins humanitários.

4.1.2 Cooperação Internacional e Governança Migratória na Aplicação da Diretiva 2001/55/EC

Uma importante contribuição da Diretiva 2001/55/EC é a operacionalização de um sistema de cooperação entre diversos países visando viabilizar uma resposta humanitário conjunta e articulada.

³³³ *In this way, temporary protection becomes the route to expand the categories of protected persons; therefore it incorporates a new qualified immigration status, ‘the status of the temporary protected person’ [...] ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 445.*

³³⁴ *[...] This means that it is not exhaustive; therefore, according to the evolution of consensus in the EU, the Council would be able to include other cases apart from those [...]. ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 445-446.*

³³⁵ *The European model of temporary protection pretends to be an exclusive answer to the mass movements of persons. It is not required to regulate any other kind of exodus and consequently becomes an exceptional formula in a mechanism instituted to guarantee security in extraordinary cases. In principle, therefore, its application should be limited. In fact, for less serious influx situations, the EU already relies upon other instruments in its ‘common European arrangements for asylum’. ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 450.*

Pode-se afirmar que a *ratio* da Diretiva funda-se em valores solidários e cooperativos com vistas à proteção e realização dos direitos humanos dos beneficiários da Proteção Temporária. Isso pode ser identificado no capítulo VI do documento. O artigo 25 determina que “Os Estados-Membros devem receber as pessoas suscetíveis de beneficiar de proteção temporária em um espírito de solidariedade comunitária, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais” [Tradução livre].³³⁶

Essa cooperação deve ser ampla e atender aos fins objetivos da proteção da população alvo. Por esse motivo, a Diretiva também prevê diversas determinações no sentido de orientar a cooperação concreta entre os Estados. O artigo 27 (1) (2) estabelece diretrizes importantes que devem orientar a colaboração e interação entre os países membros da comunidade.

Artigo 27.o

1. Para efeitos da cooperação administrativa necessária à aplicação da proteção temporária nos termos da presente Diretiva, os Estados-Membros devem nomear um ponto de contato nacional cujas referências devem ser comunicadas entre si e transmitidas à Comissão. Os Estados-Membros devem adoptar, em ligação com a Comissão, todas as medidas adequadas para estabelecer uma cooperação direta e um intercâmbio de informações entre as autoridades competentes.

2. Os Estados-Membros devem transmitir, regularmente e o mais rapidamente possível, os dados relativos ao número de beneficiários de proteção temporária, bem como todas as informações sobre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais de aplicação da proteção temporária.³³⁷ [Tradução livre]

³³⁶ Article 25 1. The Member States shall receive persons who are eligible for temporary protection in a spirit of Community solidarity. They shall indicate – in figures or in general terms – their capacity to receive such persons. EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³³⁷ Article 27 1. For the purposes of the administrative cooperation required to implement temporary protection, the Member States shall each appoint a national contact point, whose address they shall communicate to each other and to the Commission. The Member States shall, in liaison with the Commission, take all the appropriate measures to establish direct cooperation and an exchange of information between the competent authorities. 2. The Member States shall, regularly and as quickly as possible, communicate data concerning the number of persons enjoying temporary protection and full information on the national laws, regulations and administrative provisions relating to the implementation of temporary protection. EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

De acordo com Ineli-Ciger, o compartilhamento de responsabilidades deve ser entendido “como os custos de iniciativas comuns ou o fornecimento de bens públicos”, os quais devem ser distribuídos entre os Estados. Portanto, a partilha de encargos em situações de fluxo massivo implica a partilha dos custos e responsabilidades associadas.³³⁸

Quanto ao aspecto da repartição dos encargos, uma vez implementada a Diretiva, o Conselho Europeu pode solicitar aos Estados-Membros que contribuam material e financeiramente para a repartição dos encargos. Quando as contribuições declaradas restarem abaixo do nível de auxílio necessário, o Conselho pode emitir medidas a serem seguidas pelos Estados-Membros, bem como solicitar que transfiram um certo número de beneficiários para seus territórios nos termos do Artigo 25 da Diretiva.³³⁹

Artigo 25.o

1. Os Estados-Membros devem receber as pessoas suscetíveis de beneficiar de proteção temporária num espírito de solidariedade comunitária, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais. Estas indicações serão incluídas na decisão prevista no artigo 5º Após a adoção dessa decisão, os Estados-Membros poderão indicar uma capacidade de acolhimento suplementar, dela notificando o Conselho e a Comissão. O ACNUR será rapidamente informado destas indicações.

2. Os Estados-Membros em causa, em cooperação com as organizações internacionais competentes, devem garantir que os beneficiários definidos na decisão prevista no artigo 5º, que ainda não tenham chegado à Comunidade, manifestem o desejo de ser recebidos no seu território.

3. Quando, na sequência de um fluxo repentino e maciço de pessoas, o número de beneficiários de proteção temporária exceder a capacidade de acolhimento referida no nº 1, o Conselho deve, urgentemente, examinar a situação e tomar as medidas adequadas, recomendando nomeadamente um apoio suplementar aos Estados-Membros afetados.³⁴⁰ [Tradução livre]

³³⁸ INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>. p.29.

³³⁹ INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>. p.33.

³⁴⁰ *Article 25 1. The Member States shall receive persons who are eligible for temporary protection in a spirit of Community solidarity. They shall indicate – in figures or in general terms – their capacity to receive such persons. This information shall be set out in the Council Decision referred to in Article 5. After that Decision has been adopted, the Member States may indicate additional reception capacity by notifying the Council and the Commission. This information shall be passed on swiftly to UNHCR; 2. The Member States concerned, acting in cooperation with the competent international organisations, shall ensure that the eligible persons defined in the Council Decision referred to in Article 5, who have not yet arrived in the Community have expressed their will to be received onto their territory; 3. When the number of those who are eligible for temporary protection following a sudden and massive influx exceeds the reception capacity referred to in paragraph 1, the Council shall, as a matter of urgency, examine the situation and take appropriate action, including recommending additional support for Member States*

Conforme apontam Gluns e Wessels, é possível aduzir que existem duas maneiras pelas quais a Diretiva promove o compartilhamento de responsabilidades entre os Estados-Membros. Em primeiro lugar, há um compartilhamento em nível de homogeneização dos direitos dos beneficiários nos os países de acolhimento. Os Estados-Membros têm ampla liberdade para adotarem medidas mais benéficas, porém a Diretiva estabelece os padrões mínimos para a proteção.³⁴¹

Em um segundo nível, há o compartilhamento diretamente associado à cooperação e articulação entre os países estabelecido pelos artigos 25 e 27. Esse segundo nível é de fundamental importância ao se prospectar possibilidades futuras para respostas globais às migrações de caráter humanitário, pois é uma demonstração efetiva da possibilidade da implementação de ações conjuntas de caráter estratégico. Trata-se de um nível mais profundo do que a simples ação simultânea dos países, uma vez que há um compartilhamento concreto de informações e deliberações conjuntas acerca dos principais aspectos operacionais da política migratória adotada na gestão do fluxo massivo que visa tutelar.

É necessário destacar que a governança migratória implementada a partir da ativação da Proteção Temporária exige que os Estados-Membros assegurem às pessoas que buscam refúgio um tratamento humanitário mínimo, oferecendo abrigo, alimentação, assistência médica de emergência e meios de subsistência que satisfaçam suas necessidades imediatas (Art. 13). A Diretiva de Proteção Temporária apresenta uma lista taxativa de obrigações que os países têm para com os beneficiários.³⁴²

Além das prestações objetivas no campo da assistência e atendimento emergencial, a Diretiva também estabelece que os Estados-Membros devem promover a inserção laboral dessa população, permitindo o seu envolvimento com atividades

affected. EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³⁴¹ GLUNS, DANIELLE; WESSELS, JANNA. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current 'Refugee Crisis'. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 2, junho de 2017, p. 57–83. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001>. p.73.

³⁴² INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>. p.25.

assalariadas ou autônomas, bem como em atividades relacionadas à educação ou treinamento profissional (Arts. 8 e 12).

Com base na Diretriz é possível listar os Direitos básicos dos beneficiários. Essa lista, de forma didática, é apresentada pela Comissão Europeia:³⁴³

- i) Autorização de residência para todo o período da proteção (que pode durar de um ano a três anos);
- ii) Informações adequadas sobre Proteção Temporária;
- iii) Garantias de acesso ao processo de asilo;
- iv) Acesso ao emprego, sujeito às regras aplicáveis à profissão e às políticas nacionais do mercado de trabalho e condições gerais de emprego;
- v) Acesso a acomodação ou moradia adequada;
- vi) Acesso ao bem-estar social ou meios de subsistência, se necessário;
- vii) Acesso a cuidados médicos;
- viii) Acesso à educação para menores de 18 anos à rede pública de ensino;
- ix) Oportunidades para as famílias se reunirem;
- x) Acesso a serviços bancários, por exemplo, abrindo uma conta bancária básica;
- xi) Mudar-se para outro país da União Europeia, antes da emissão de uma autorização de residência;
- xii) Circular livremente em países da União Europeia (que não o Estado-Membro de residência) durante 90 dias num período de 180 dias após a emissão da autorização de residência no país de acolhimento.

Uma vez que essa é uma medida humanitária que considera a extrema vulnerabilidade da população deslocada, a própria Diretiva estabelece padrões mínimos para esse processo. É relevante destacar o artigo 12 da normativa, o qual permite que os beneficiários dessa proteção exerçam uma atividade assalariada ou independente. No que se refere às questões de remuneração, acesso aos sistemas de segurança social para

³⁴³ EUROPEAN COMMISSION. **Temporary protection**. 2023. Common European Asylum System. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Acesso em: 06 jun. 2023.

trabalhadores, bem como outras condições relativas ao emprego, são aplicáveis as disposições legais comuns vigentes nos Estados-Membros.³⁴⁴

Além disso, o artigo 13 é claro sobre os deveres de prestação dos países receptores. Mais especificamente, os Estados-Membros devem garantir o alojamento adequado para os refugiados; prestações sociais e de meios de subsistência e assistência médica.

Artigo 13.o

1. Os Estados-Membros devem garantir que os beneficiários de proteção temporária tenham acesso a um alojamento adequado ou recebam, se for caso disso, os meios necessários à obtenção de uma habitação.

2. Os Estados-Membros devem prever que os beneficiários de proteção temporária recebam todo o apoio necessário em matéria de prestações sociais e de meios de subsistência, quando não disponham de recursos suficientes, bem como de assistência médica. Sem prejuízo do disposto no n.o 4, o apoio necessário em matéria de assistência médica inclui, pelo menos, os cuidados de urgência e o tratamento básico de doenças.

[...]

4. Os Estados-Membros devem prestar assistência médica ou outra aos beneficiários de proteção temporária com necessidades específicas, como os menores não acompanhados ou as pessoas vítimas de torturas, violações ou outras formas graves de violência moral, física ou sexual.³⁴⁵ [Tradução livre]

O acesso das crianças ao sistema de ensino também é tido como prioridade. O artigo 14 determina que os Estados-Membros devem garantir àqueles com idade inferior a 18 anos o acesso ao sistema educativo em condições idênticas às dos nacionais do país de acolhimento. Os adultos também podem acessar o sistema geral de ensino.

De acordo com Arenas, é a primeira vez que um dispositivo jurídico impõe a responsabilidade legal de fornecer asilo temporário por meio de um sistema excepcional

³⁴⁴ EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

³⁴⁵ Article 13 1. The Member States shall ensure that persons enjoying temporary protection have access to suitable accommodation or, if necessary, receive the means to obtain housing. 2. The Member States shall make provision for persons enjoying temporary protection to receive necessary assistance in terms of social welfare and means of subsistence, if they do not have sufficient resources, as well as for medical care. Without prejudice to paragraph 4, the assistance necessary for medical care shall include at least emergency care and essential treatment of illness. [...] 4. The Member States shall provide necessary medical or other assistance to persons enjoying temporary protection who have special needs, such as unaccompanied minors or persons who have undergone torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence. EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

que é iniciado pelas instituições da Comunidade Europeia e fundamentado na justa distribuição dos encargos associados a esse processo.³⁴⁶

Adicionalmente, acrescenta a autora, ao estabelecer uma conexão entre o Direito Comunitário e o Direito Consuetudinário, a Diretiva reitera o dever universal de todos os Estados em permitir a entrada ou, pelo menos, a oferta de Proteção Temporária, sempre que o princípio de não-devolução seja aplicável em situações de grandes deslocamentos populacionais.³⁴⁷

4.1.3 Decisão 2022/382 do Conselho Europeu sobre a existência de um fluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia: Primeira ativação da Diretiva 2001/55/CE

A Diretiva de Proteção Temporária foi acionada pela primeira vez na história em resposta à invasão russa na Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, para oferecer assistência rápida e eficaz aos indivíduos que fogem da guerra. Devido ao grande número de pessoas advindas da Ucrânia que estão entrando na Europa após o início do conflito, o Conselho Europeu identificou o risco de os sistemas de asilo dos países da UE não conseguirem processar os pedidos em períodos adequados. Isso poderia afetar negativamente os direitos dos solicitantes de refúgio e a própria segurança dos Estados-Membros.³⁴⁸

A decisão caracterizou um importante marco na perspectiva de desenvolvimento de um Direito Internacional dos Refugiados que também comporte a proteção efetiva dos migrantes ambientais. A decisão não é apenas relevante por representar a aplicação de uma forma complementar mais abrangente do que o Estatuto dos Refugiados, mas por inaugurar a operacionalização de um sistema de cooperação internacional voltado ao atendimento de populações em mobilidade.

No dia 04 de março de 2022 o Conselho Europeu publicou a Decisão 2022/382. O documento, no item 16 das razões iniciais, reconheceu que a Proteção Temporária é o instrumento mais adequado no contexto da migração ucraniana. Considerando a natureza extraordinária e situação excepcional da invasão militar da Ucrânia pela da Rússia e a

³⁴⁶ ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 437.

³⁴⁷ ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005, p. 437.

³⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Temporary protection**. 2023. Common European Asylum System. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Acesso em: 06 jun. 2023.

dimensão do fluxo de pessoas deslocadas, a Proteção Temporária apresentou-se como forma de proteção mais adequada. Tal modalidade, conforme ressaltado pelo Conselho, permitiria que as pessoas se beneficiassem de direitos harmonizados em toda a União Europeia.³⁴⁹

O Conselho também compreendeu que a aplicação da Proteção Temporária beneficiaria igualmente os Estados-Membros. Esse entendimento decorre do fato de que os direitos que acompanham a Proteção Temporária reduzem a necessidade de as pessoas deslocadas procurarem imediatamente proteção internacional e, por conseguinte, o risco de esgotarem a capacidade dos sistemas de asilo. Além disso, os nacionais ucranianos, enquanto viajantes isentos da obrigação de visto, têm o direito de circular livremente na União Europeia após terem sido admitidos no território por um período de 90 dias. Assim, os indivíduos poderiam escolher o Estado-Membro em que pretendem se beneficiar dos direitos associados à essa proteção e juntarem-se às suas famílias e amigos. De acordo com o Conselho isso seria benéfico, pois facilita um equilíbrio de esforços entre os países, reduzindo a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento.³⁵⁰

A Decisão 2022/382 também salientou a necessidade de cooperação entre os Estados-Membros nos termos da Diretiva 2001/55/CE. O documento determinou que a colaboração e troca de informações entre os países deveria ocorrer por meio de uma “plataforma de solidariedade” através da qual os Estados-Membros poderiam trocar informações sobre as suas capacidades de acolhimento e o número de pessoas beneficiárias da Proteção Temporária nos seus territórios. Além da referida plataforma, a Decisão também indicou que nos últimos anos, foram criadas outras plataformas com o objetivo de assegurar a cooperação entre os países. Entre elas é especialmente relevante a rede da União Europeia de preparação para a migração e gestão de crises migratórias, a qual é a que apresentava-se como a mais adequada para a cooperação administrativa prevista na Diretiva 2001/55/CE.³⁵¹

³⁴⁹ EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022**. Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

³⁵⁰ EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022**. Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

³⁵¹ EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022**. Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Definiu-se, ainda, que a Proteção Temporária teria uma duração inicial de um ano, sendo automaticamente prorrogada por períodos de seis meses até ao máximo de um ano. É fundamental ainda destacar a determinação do Conselho sobre a colaboração comunitária em relação ao financiamento das ações de proteção. Nessa linha, o documento decide que:

[...] Todos os esforços dos Estados-Membros para cumprir as obrigações decorrentes da presente decisão serão apoiados financeiramente pelos fundos da União. Os mecanismos de emergência e de flexibilidade no âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027 podem também mobilizar fundos para dar resposta a necessidades de emergência específicas nos Estados-Membros.³⁵² [Tradução livre]

O destaque a essa posição é importante pois registra a necessidade de articular esforços não apenas administrativamente, mas também financeiramente. O financiamento comunitário de ações de governança migratória no contexto desta crise, notoriamente, recebeu destaque do Conselho.

Por fim, merecem destaques as disposições que apresentaram o reconhecimento acerca do fluxo massivo e a necessária aplicação da Proteção Temporária, bem como a definição dos indivíduos que poderiam requerer esse benefício. Os artigos 1 e 2, inciso 1, (a), (b) e (c) da Decisão estabeleceram tais determinações.

Artigo 1.

É declarada a existência de um fluxo massivo, para a União, de pessoas deslocadas que tiveram de abandonar a Ucrânia em consequência de um conflito armado.

Artigo 2.

1. A presente decisão é aplicável às seguintes categorias de pessoas deslocadas da Ucrânia em ou a partir de 24 de fevereiro de 2022 na sequência da invasão militar pelas forças armadas russas que se iniciou nessa data:

- (a) Nacionais ucranianos residentes na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022;
- (b) Apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia que se beneficiavam de proteção internacional ou proteção nacional equivalente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022; e

³⁵² *All the efforts of Member States to comply with the obligations deriving from this Decision will be supported financially by the Union Funds. Emergency and flexibility mechanisms within the Multiannual Financial Framework 2021-2027 may also mobilise funds to address specific emergency needs within Member States.* EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022.** Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

(c) Membros da família das pessoas a que referem as alíneas a) e b).³⁵³
[Tradução livre]

Além de histórica, essa decisão possibilita reflexões importantes sobre o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados. É certo que as migrações oriundas de eventos ambientais não estão incluídas entre os potenciais eventos desencadeadores de ativação do sistema de proteção temporária, contudo, a sua operacionalização cria uma via de conhecimento técnico e operativo voltado à cooperação internacional que pode ser acessado em crises futuras. Crises essas que podem, ao que tudo indica, estarem relacionadas a eventos ambientais de larga escala.

4.1.4 A Aplicação do Sistema de Proteção Temporária na Eslováquia: Considerações sobre o Projeto de Pesquisa “*Crise Humanitária, Migração Massiva e Políticas Públicas: Estudo Comparado entre as Políticas e a Governança Migratória Adotadas pelo Brasil e Eslováquia nos Contextos das Mobilidades Humanas Originadas da Venezuela e Ucrânia*”

A pesquisa desenvolvida na Eslováquia está relacionada à Diretiva 2001/55/CE, que trata sobre o Sistema de Proteção Temporária. É crucial, nesse contexto, apresentar de forma sucinta, porém detalhada, os principais elementos deste projeto de pesquisa, haja vista a sua importância para a esta investigação.

O projeto ora referenciado, da maneira com que foi estruturado, vincula-se à presente Tese. Apesar de seus objetos serem essencialmente diversos. A proposta foi desenvolvida de modo a possibilitar reflexões mais aprofundadas acerca das boas práticas que podem ser adotadas em casos de migrações massivas (inclusive aquelas provocadas por eventos ambientais de larga escala).

³⁵³ Article 1 The existence of a mass influx into the Union of displaced persons who have had to leave Ukraine as a consequence of an armed conflict is hereby established. Article 2 1. This Decision applies to the following categories of persons displaced from Ukraine on or after 24 February 2022, as a result of the military invasion by Russian armed forces that began on that date: (a) Ukrainian nationals residing in Ukraine before 24 February 2022; (b) stateless persons, and nationals of third countries other than Ukraine, who benefited from international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February 2022; and, (c) family members of the persons referred to in points (a) and (b). EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022**. Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Este tópico busca fornecer informações pertinentes sobre a pesquisa realizada. Além de complementar esta Tese em aspectos práticos e teóricos, a investigação desempenhou um papel crucial durante o processo de doutoramento do autor. Tratou-se de uma investigação de campo que durou 09 (nove) meses em um país que faz fronteira direta com a região onde atualmente se desenvolve o maior conflito militar do planeta. Por essa razão, apesar do direcionamento do projeto implementado na Eslováquia ser diverso ao da Tese, ambos possuem relação no que se refere às reflexões acerca das possibilidades práticas (operacionais e jurídicas) para que os países possam responder de forma adequada às potenciais migrações massivas de origem ambiental que venham a ocorrer no futuro.

Os objetivos do projeto foram os seguintes:

Objetivo 1: Identificar as principais estratégias de acolhimento humanitário aplicadas na Eslováquia desde 2022.

Objetivo 2: Examinar as estratégias de logística humanitária estabelecidas pelo Governo da Eslováquia em resposta ao fluxo migratório da Ucrânia e, dentro das semelhanças fáticas, compará-las com as respostas do Governo brasileiro no fluxo migratório da Venezuela, a fim de identificar aspectos a serem melhorados em ambas as abordagens.

Objetivo 3: Identificar e analisar estratégias relacionadas com os processos de integração da população migrante e refugiada na Eslováquia. Mais especificamente, os mecanismos de proteção social e garantia de direitos.

Objetivo 4: Comparar a estrutura de proteção social para migrantes e refugiados na Eslováquia com a brasileira, a fim de identificar possíveis caminhos de melhoria em ambos os casos.

Objetivo 5: Avaliar a governança migratória estabelecida a partir de 2022 pelo Governo da Eslováquia em resposta ao fluxo de refugiados ucranianos (integração entre instituições públicas [atribuições, obrigações, diretrizes administrativas]; integração entre serviços básicos (saúde, educação, trabalho, etc.), entre outros fatores.

Objetivo 6: Analisar a possibilidade de aplicação dos princípios de governança migratória implementados na Eslováquia, especialmente em situações de fluxo massivo (como no caso da migração ucraniana), para a gestão de potenciais futuras crises migratórias relacionadas com as alterações climáticas e o colapso dos serviços ecossistêmicos.

Em que pese a pesquisa ainda estar em andamento, há inúmeras informações relevantes que já podem ser observadas no contexto desta Tese.

A invasão russa ao território ucraniano em fevereiro de 2022 representou um estremecimento no ambiente de segurança global e principalmente europeu. Esse contexto exigiu da República Eslovaca um posicionamento diplomático em relação ao conflito. O Governo do país e o Serviço de Relações Exteriores da Eslováquia confirmaram a violação dos princípios fundamentais do direito internacional, determinando que se procedessem ações de apoio à Ucrânia em estreita cooperação com os aliados.³⁵⁴

Desde o início do conflito a Eslováquia tem prestado assistência à Ucrânia, colocando a situação no centro de sua política externa. Além disso, a segurança da própria Eslováquia tem sido objeto de grande atenção. Por essa razão, há um forte apoio de seus aliados e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).³⁵⁵

A Eslováquia, em solidariedade ao país vizinho, tem fornecido um importante suporte, tanto no campo humanitário, quanto político e militar. Na área militar, o apoio inclui o fornecimento de armas para autodefesa. A nível político, defende a concessão à Ucrânia do estatuto de candidato à adesão à UE, o que se concretizou no Conselho Europeu de 23 de junho de 2022.³⁵⁶

As repercussões da guerra são gravíssimas. A operação militar causou grande devastação urbana e a destruição de infraestrutura civil, incluindo a indisponibilidade de serviços básicos em muitas localidades. Nas áreas sitiadas, os moradores sofrem com

³⁵⁴ SLOVAKIA. MINISTRY OF FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC. **Annual Report of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic for the year 2022**. Bratislava. 2023. ISBN 978-80-88726-87-6. p.24.

³⁵⁵ SLOVAKIA. MINISTRY OF FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC. **Annual Report of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic for the year 2022**. Bratislava. 2023. ISBN 978-80-88726-87-6. p.24.

³⁵⁶ SLOVAKIA. MINISTRY OF FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC. **Annual Report of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic for the year 2022**. Bratislava. 2023. ISBN 978-80-88726-87-6. p.24.

longos períodos sem acesso a alimentos, água, calor e eletricidade, e estão sob constante ameaça de bombardeios. Os combates nas áreas afetadas seguem intensos e agravam cada vez mais a situação humanitária do país, especialmente nas regiões ao leste e sul.³⁵⁷

A agressão russa causou um fluxo massivo, principalmente mulheres, crianças e idosos, para os países da União Europeia (UE). A quantidade de pessoas que seguem necessitando de assistência humanitária é imensa. Em 28 de fevereiro de 2022, logo após o início das operações militares russas, foram registradas mais de 9,5 milhões de travessias da fronteira ucraniana na saída do país.³⁵⁸

É importante ressaltar que a Eslováquia tem um acordo de isenção de vistos com a Ucrânia, permitindo que portadores de passaportes biométricos entrem sem a necessidade de visto. Devido à situação humanitária crítica, a Eslováquia permite a entrada de todos os cidadãos de países terceiros provenientes da Ucrânia, mesmo aqueles que normalmente não cumpririam os requisitos de entrada. Por exemplo, pessoas sem passaporte biométrico podem entrar usando um passaporte sem dados biométricos ou um documento de identificação civil.³⁵⁹

Antes mesmo do posicionamento da UE em relação à ativação comum do Sistema de Proteção Temporária, a Eslováquia já firmou o seu posicionamento de forma prática.

Em 26 de fevereiro de 2022, foi declarado estado de emergência na República Eslovaca. O governo anunciou isso por proposta do Ministro do Interior devido ao fluxo em massa de estrangeiros no território nacional. O objetivo foi criar condições para a tomada das medidas necessárias para prevenir ou mitigar as consequências deste evento extraordinário. Com base nisso, tornou-se possível implementar medidas de mobilização econômica para garantir os direitos básicos e a dignidade da população refugiada.³⁶⁰

³⁵⁷ SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNŤTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Kontingenčný plán Slovenskej republiky**: pre riešenie mimoriadnej situácie v súvislosti s hromadným príchodom obyvateľov ukrajiny na územie slovenskej republiky spôsobeným eskaláciou ozbrojeného konfliktu na území ukrajiny pre obdobie október 2022 marec 2023. Bratislava. 2022. p.01

³⁵⁸ SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNŤTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Kontingenčný plán Slovenskej republiky**: pre riešenie mimoriadnej situácie v súvislosti s hromadným príchodom obyvateľov ukrajiny na územie slovenskej republiky spôsobeným eskaláciou ozbrojeného konfliktu na území ukrajiny pre obdobie október 2022 marec 2023. Bratislava. 2022. p.01.

³⁵⁹ SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNŤTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Kontingenčný plán Slovenskej republiky**: pre riešenie mimoriadnej situácie v súvislosti s hromadným príchodom obyvateľov ukrajiny na územie slovenskej republiky spôsobeným eskaláciou ozbrojeného konfliktu na území ukrajiny pre obdobie október 2022 marec 2023. Bratislava. 2022. p.02.

³⁶⁰ SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNŤTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Pre vojnu na Ukrajine je vyhlásená mimoriadna situácia, ak chcete Ukrajincom pomôcť, kontaktujte ministerstvo vnútra**. 2022. Disponível em: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=pre-vojnua-ukrajine-je-vyhlasena-mimoriadna-situacia-ak-chcete-ukrajincom-pomocť-kontaktujte-ministerstvo-vnutra>. Acesso em: 06 jun. 2023.

Seguindo os princípios de Governança Migratória previamente estabelecidos por sua Política Migratória, a República Eslovaca, no dia 30 de março de 2022, adotou a Lei nº 92/2022 Coll (Lex Ucrânia), introduzindo novas medidas para lidar com a situação. Essa lei alterou um total de 32 outras leis, incluindo a Lei de Asilo, a Lei de Residência de Estrangeiros e a Lei de Saúde. Em particular, essas alterações prorrogaram a validade das estadias temporárias, permanentes e toleradas já concedidas a cidadãos ucranianos, bem como as de nacionais de países terceiros, até dois meses após o estado de emergência - declarado em conexão com a situação ucraniana. As alterações também estabeleceram a possibilidade de os titulares da Proteção Temporária serem acomodados fora dos centros humanitários ou instalações de asilo. Os titulares dessa Proteção têm direito a cuidados de saúde “urgentes e necessários”, bem como a certos benefícios sociais, incluindo assistência social, auxílio-creche para crianças de até seis anos de idade.³⁶¹

A implementação da Lei nº 92/2022 Coll (Lex Ucrânia) contemplou todas as obrigações previstas para os países da União Europeia em relação às pessoas que se beneficiam da Proteção Temporária.

Possibilitou, dessa forma, a garantia dos seguintes direitos aos refugiados ucranianos:³⁶²

- Autorização de residência para toda a duração da proteção;
- Informações adequadas sobre Proteção Temporária;
- Acesso ao processo de asilo;
- Acesso a emprego, sujeito às regras aplicáveis à profissão e às políticas nacionais do mercado de trabalho e condições gerais de emprego;
- Acesso a acomodação ou moradia adequada;
- Acesso ao bem-estar social ou meios de subsistência, se necessário;
- Acesso a cuidados médicos;
- Acesso à educação de menores de 18 anos à rede pública de ensino;
- Oportunidades para as famílias se reunirem em certas circunstâncias;

³⁶¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR) (Switzerland). **Ukraine Situation**: regional refugee response plan (january-december 2023). Geneva: UN Press, 2023. p.225. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/slovakia/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan-slovakia-chapter-january-december-2023>. Acesso em: 05 jun. 2023..

³⁶² EUROPEAN COMMISSION. **Temporary protection**. 2023. Common European Asylum System. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Acesso em: 06 jun. 2023.

- Acesso a serviços bancários, por exemplo, abrindo uma conta bancária básica;
- Mudar-se para outro país da UE, antes da emissão de uma autorização de residência;
- Circular livremente em países da UE (que não o Estado-Membro de residência) durante 90 dias num período de 180 dias após a emissão de uma autorização de residência no país de acolhimento da UE.

No caso do Brasil, como já tratado no tópico 3.3, o reconhecimento da necessidade de proteção internacional da população migrante venezuelana deu-se por meio da adoção do conceito ampliado de refugiado previsto pela Declaração de Cartagena, de 1984. Os termos, justificativas e posicionamento diplomático brasileiro podem ser observados na Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ.³⁶³

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados e a Diretiva 2001/55/CE da União Europeia, que posteriormente passou a determinar largamente as ações do governo eslovaco na gestão da crise migratória, representam duas abordagens distintas, embora complementares, para lidar com situações de fluxo massivo de pessoas.

Ambos os mecanismos, reconhecem a importância de oferecer proteção internacional a indivíduos que fogem de situações de crise e vulnerabilidade extrema, indo além da definição restrita de refugiado estabelecida na Convenção de Genebra. Ambos visam garantir a segurança e o bem-estar das pessoas deslocadas, embora com diferenças no escopo de aplicação e nas regiões em que são implementados.

Tanto a Declaração de Cartagena e a Proteção Temporária representam abordagens inovadoras que visam preencher lacunas na proteção internacional, oferecendo soluções para situações complexas de deslocamento em massa, com o objetivo comum de garantir a segurança e a dignidade das pessoas afetadas, além de buscar soluções eficientes para suas necessidades de proteção. Essas medidas complementares destacam a importância de uma abordagem inclusiva e flexível no cenário global para proteger os direitos e garantir a segurança das pessoas que fogem de situações de crise e vulnerabilidade extrema.

³⁶³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal do Brasil. **Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**: processo nº 08018.001832/2018-01. Brasília: MJSP, 2019. INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

Torna-se, portanto, evidente a necessidade de explorar e fortalecer esses meios alternativos de proteção jurídica internacional, em especial diante do desafio complexo representado pelos migrantes ambientais. A sinergia entre o Sistema de Proteção Temporária da Diretiva 2001/55/CE e o conceito expandido de refugiado da Declaração de Cartagena constitui uma base sólida e abrangente para garantir a proteção legal e humanitária aos indivíduos deslocados em decorrência de eventos ambientais.

A análise desses instrumentos jurídicos, suas aplicações práticas e suas limitações, bem como a consideração das consequências éticas e políticas envolvidas na implementação dessas medidas, são aspectos cruciais a serem considerados na busca por respostas eficientes diante dos desafios crescentes enfrentados pelos migrantes ambientais em nível internacional.

4.2 OUTROS MEIOS COMPLEMENTARES DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A complexidade das migrações ambientais exige uma maximização dos instrumentos jurídicos de efetivação da proteção internacional da população afetada por eventos ambientais. Desastres ambientais em que se observa o colapso dos serviços dos ecossistemas e outros incidentes ambientais importantes demandam respostas adequadas aos desafios que se somam.

Conforme aponta Matias, é crucial que princípios sólidos de cosmopolitismo se manifestem em escala global, incluindo a articulação de valores éticos e vínculos entre nações. Os Estados, atrelados a compromissos morais, exercem um papel fundamental na salvaguarda da comunidade internacional e da humanidade em sua totalidade. Uma ferramenta que fomenta a responsabilidade ética em âmbito internacional consiste na facilitação da permeabilidade das fronteiras, garantindo o direito fundamental à livre circulação, inerente a todos os seres humanos. A abertura das fronteiras dos países refere-se tanto à saída quanto à entrada, permitindo que grupos específicos de indivíduos se desloquem para fora de seus territórios nacionais. A mobilidade transfronteiriça deve se tornar uma alternativa viável em situações de desastres ambientais, sobretudo quando os países enfrentam dificuldades para implementar medidas e alocar recursos visando à proteção de seus cidadãos no interior de suas fronteiras.³⁶⁴

³⁶⁴ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. *Climatic Change*, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 143-156, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>. p.149.

Frente aos desafios impostos pelas migrações ambientais há alguns instrumentos jurídicos já existentes que podem ser aplicados de modo a possibilitar o contingenciamento de crises e o amparo das populações em situação de vulnerabilidade. O primeiro deles a ser considerado, por estar relacionado ao acesso legal ao país de destino, é o visto humanitário.

Vistos Humanitários

Os vistos humanitários pertencem à classificação dos denominados Processos de Entrada Protegida, os quais possibilitam a um indivíduo estrangeiro: i) entrar em contato com o Estado anfitrião, mesmo fora de suas fronteiras, por meio de representações diplomáticas, com o propósito de solicitar asilo ou outra forma de amparo internacional, e; ii) receber uma autorização de entrada caso haja uma resposta favorável a essa solicitação, independentemente de se tratar de uma avaliação preliminar ou definitiva.³⁶⁵

Diversos outros Processos de Entrada Protegida e abordagens de proteção são implementados para abordar exigências de segurança individual e coletiva fora dos territórios dos Estados. Estes incluem: i) Admissão Humanitária; ii) Proteção Temporária; iii) Asilo Diplomático; iv) Processamento Extraterritorial de Pedidos de Asilo; v) Evacuação Humanitária; vi) Reinstalação e; vii) Iniciativas Regionais de Proteção. Os vistos humanitários, por sua vez, se destacam de maneira singular, uma vez que:³⁶⁶

- i) Priorizam a autonomia individual do requerente: o cidadão de um país estrangeiro deve entrar em contato diretamente com a representação diplomática do Estado de acolhimento, fora do seu território, para solicitar o visto;³⁶⁷

³⁶⁵ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 08. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁶⁶ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 08. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁶⁷ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 09. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

- ii) Permitem que a avaliação de elegibilidade seja conduzida fora das fronteiras: a representação diplomática do Estado de acolhimento pode processar um pedido de visto em seu próprio país, antecipadamente, para determinar, entre outros aspectos, a necessidade de proteção (pré-seleção) antes que o requerente alcance a sua fronteira. Dessa forma, os vistos humanitários buscam complementar outras medidas de controle migratório extraterritorial;³⁶⁸
- iii) Têm o propósito de garantir acesso legal e seguro ao território: a concessão de um visto humanitário tem como objetivo facilitar a transferência ordenada e legal, garantindo proteção jurídica para os requerentes provenientes de países estrangeiros. Isso se configura como uma alternativa legal aos canais irregulares de migração;³⁶⁹
- iv) Estabelecem o processo final de determinação territorialmente: uma vez que um visto humanitário é emitido e o requerente ingressa no território do Estado de destino, ele pode então submeter um pedido de asilo ou outras formas de autorização de residência (por exemplo, permissão de residência humanitária).³⁷⁰

Portanto, conforme indica o ACNUR, trata-se de um instrumento de suma importância para a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, sendo utilizado por diversos países.

Os vistos humanitários podem permitir que as pessoas que precisam de proteção internacional entrem em um novo país, onde às vezes podem solicitar asilo, inclusive por meio de procedimentos acelerados. Esses vistos estão previstos na legislação de alguns países, entre eles Argentina, Brasil, França, Suíça, Itália, não são exclusivos para pessoas que necessitam de proteção

³⁶⁸ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 09. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁶⁹ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 09. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁷⁰ POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. p. 09. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

internacional, normalmente em número limitado e são emitidos a critério de cada país. Além de ser uma via de entrada distinta, os vistos humanitários também podem servir como uma ferramenta para facilitar a admissão em outras vias, como programas de patrocínio privado ou bolsas de estudos. Vistos humanitários também foram emitidos para facilitar a admissão de familiares que não são elegíveis para reagrupamento familiar e refugiados vulneráveis que não têm acesso a proteção efetiva em seus primeiros países de asilo e/ou programas de reassentamento.³⁷¹ [Tradução livre]

Em termos práticos, há diferentes formas de proteção de caráter humanitário que podem ser associadas com a emissão de vistos dessa natureza e que, em contextos de crise ocorridos no passado, foram de grande valia.

Na América Latina, observam-se exemplos de algumas abordagens notáveis, uma vez que a região introduziu alternativas sob um viés humanitário para o deslocamento forçado. Estas incluem o conceito de reassentamento solidário, a implementação de vistos humanitários, a concessão de autorizações de residência com fins humanitários, a disponibilização de autorizações de residência em âmbito regional e a instauração de cidadania de caráter regional.³⁷²

Essas medidas têm trazido benefícios. Em certos casos, tais abordagens foram deliberadamente moldadas com base em considerações humanísticas, deslocando o enfoque da narrativa migratória de preocupações centradas na segurança e economia para uma perspectiva mais humanitária.³⁷³

³⁷¹ *Humanitarian visas can allow people in need of international protection to enter a new country, where they may sometimes be able to apply for asylum, including through accelerated procedures. These visas are provided for in the legislation of some countries, including Argentina, Brazil, France, Switzerland, Italy, are not exclusive for persons in need of international protection, typically limited in number and are issued at the discretion of each country. In addition to being a distinct entry pathway, humanitarian visas may also serve as a tool to facilitate admission for other pathways such as private sponsorship programmes or scholarships. Humanitarian visas have also been issued to facilitate the admission of family members who are not eligible for family reunification and vulnerable refugees who do not have access to effective protection in their first countries of asylum and/or resettlement programmes.* UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. United Nations. **Humanitarian Pathways:** humanitarian pathways can help provide effective protection to a significant number of people within a short period of time. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways-admission-third-0>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁷² JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate:** ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 117. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁷³ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate:** ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 118. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

Assim, é pertinente examinar as iniciativas existentes para a consolidação de vias legais alternativas para a migração com uma abordagem humanitária. Nesse processo, enfatizar os méritos dessas práticas de governança migratória é fundamental.³⁷⁴

Conforme é ressaltado por Jubilut, há diversos exemplos de abordagens singulares, complementares às formas de proteção tradicionais, sustentadas por um olhar compassivo, e que merecem destaque. Tais como: i) Admissão Humanitária; ii) Reassentamento Solidário; iii) Autorizações de residência regionais; iv) cidadania regional; v) autorizações de residência humanitária.³⁷⁵

Admissão Humanitária

Uma definição universalmente aceita de Iniciativas de Admissão Humanitária ainda não foi consolidada. No entanto, essas iniciativas geralmente operam como procedimentos acelerados, que viabilizam a rápida partida de um grande contingente de refugiados em direção a um país de acolhimento, sendo motivadas por princípios humanitários. Tais iniciativas funcionam como um complemento independente dos programas de reassentamento e dos direitos de reunificação familiar. Estes programas são implementados por um período determinado, valendo-se de métodos ágeis e/ou simplificados semelhantes àqueles adotados nos programas de reassentamento assistidos pelo ACNUR.³⁷⁶

Os programas de admissão humanitária representam uma valiosa ferramenta em cenários de deslocamento em massa, onde se manifesta uma urgente necessidade de proteger populações com exigências particulares em um curto espaço de tempo. Por exemplo, em resposta às significativas demandas de auxílio humanitário na Síria, países

³⁷⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 118. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁷⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 118. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁷⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. United Nations. **Humanitarian Pathways: humanitarian pathways can help provide effective protection to a significant number of people within a short period of time**. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways-admission-third-0>. Acesso em: 06 jun. 2023.

como a Alemanha, a Áustria e a França implementaram iniciativas de admissão humanitária voltadas para refugiados sírios em colaboração com o ACNUR.³⁷⁷

É importante enfatizar que essa modalidade não busca substituir os procedimentos convencionais de asilo, mas sim enriquecê-los durante situações de emergência. Ao contrário dos vistos humanitários, nos programas de admissão humanitária, muitas vezes o status legal individual é estabelecido antes mesmo da chegada ao novo país.³⁷⁸

Reassentamento solidário

Essa modalidade caracteriza-se por ser planejada enquanto uma solução de longa data e sustentável para os refugiados, de modo a operar conjuntamente com a repatriação voluntária e a integração local. A América Latina participou da implementação de projetos-piloto.³⁷⁹

Dez anos após a adoção da Declaração de Cartagena, os Estados da região se reuniram para estabelecer documentos sucessivos a fim de enfrentar os desafios decorrentes da migração forçada. Em 2004, celebrando o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi aprovada a Declaração e Plano de Ação do México. Nesse texto, os países da região acolheram o conceito de reassentamento solidário como uma abordagem regional inovadora para uma solução duradoura em prol dos refugiados.³⁸⁰

Essa modalidade surgiu com o propósito de capacitar os Estados latino-americanos a responder às crises de refugiados, notadamente na Colômbia. O seu enfoque

³⁷⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. United Nations. **Humanitarian Pathways**: humanitarian pathways can help provide effective protection to a significant number of people within a short period of time. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways-admission-third-0>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁷⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. United Nations. **Humanitarian Pathways**: humanitarian pathways can help provide effective protection to a significant number of people within a short period of time. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways-admission-third-0>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁷⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate**: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 118. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate**: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 118-119. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

são os refugiados mais vulneráveis, que são priorizados como candidatos para o reassentamento.³⁸¹

Mecanismos de reassentamento solidário foram postos em prática em países como Brasil, Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai. A abordagem regional foi alargada para abranger a proteção de refugiados de fora do continente, com destaque para os casos palestinos e sírios.³⁸²

Embora atinja uma parcela limitada de um grupo específico de refugiados, o reassentamento solidário pode ser encarado como uma via legal e humanitária.³⁸³

Autorizações de residência regionais

Na América do Sul, existem algumas organizações regionais, entre as quais se destaca o MERCOSUL, uma entidade econômica cujo propósito é estabelecer um livre mercado entre seus membros. Ainda que sua atenção recaia principalmente sobre questões comerciais, o MERCOSUL incorporou dois acordos referentes a permissões de residência, que podem ser considerados como vias legais inovadoras para a migração entre seus Estados-membros.³⁸⁴

Esses acordos facultam aos cidadãos da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela a oportunidade de viver e trabalhar em outro Estado-membro por um período de dois anos. O processo para a obtenção dessas

³⁸¹ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 119. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸² JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 119. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸³ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 119. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 120. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

licenças é menos complexo em comparação com as normas gerais, exigindo apenas a comprovação de nacionalidade e a ausência de antecedentes criminais.³⁸⁵

Ainda que os Estados não apresentem essa iniciativa como estando enraizada em fundamentos humanitários ou de direitos humanos, ela introduz novas rotas para a migração entre cidadãos dos países membros do MERCOSUL. Dado o contexto de migração forçada que por vezes ocorre na região, esses acordos podem ser percebidos como tendo consequências humanitárias.³⁸⁶

Cidadania regional

Outra instituição regional na América do Sul é a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), que elaborou uma proposta abarcando a noção de cidadania regional. Ainda que essa proposta não tenha sido posta em prática, ela repousa na ideia de liberdade de movimentação dentro da América do Sul, acompanhada por um progressivo reconhecimento de direitos (civis, políticos, econômicos e sociais), culminando na aquisição plena da cidadania.³⁸⁷

Essa iniciativa tem o potencial de estabelecer uma nova rota legal para a migração dos sul-americanos na região, fundamentada na aplicação dos direitos humanos. De maneira similar às licenças de residência propostas pelo MERCOSUL, tal proposta poderia gerar impactos humanitários, beneficiando também os migrantes forçados.³⁸⁸

³⁸⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 120. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 120. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 120. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration**. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 120. Disponível em:

Autorizações de residência humanitária

Frente a diversas crises ocorridas na América Latina, os países implementaram a prática de aprovar autorizações de residência por razões humanitárias. A medida não visa a entrada em seus territórios, mas sim a legalização da permanência dos imigrantes.

Cada um dos países que adotaram essas medidas estabeleceram suas próprias regras e critérios. É importante ressaltar que essas autorizações de residência devem ser encaradas como um meio de proteção adicional, aplicável aos migrantes que não são contemplados pelos meios tradicionais.³⁸⁹

4.3 PROTAGONISMO DO BRASIL: EXEMPLOS BEM SUCEDIDOS DE APLICAÇÃO DE VISTOS E AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA HUMANITÁRIAS E O PRECEDENTE AMBIENTAL

O Brasil é um ator de relevância global no que diz respeito a boas práticas de acolhimento a migrantes e refugiados em situação de grande vulnerabilidade. São diversos exemplos de processos de acolhimento humanitário por tempo indefinido utilizando-se de instrumentos não tradicionais.

Essas práticas permitem a construção de respostas objetivas a futuras crises relacionadas às migrações ambientais. Por esse motivo, o conhecimento de tais *cases* e a viabilidade dessas abordagens são fundamentais, ainda que também apresentem certas limitações. No entanto, é preciso ressaltar que de forma inovadora, como se verá a seguir, o Brasil já consolidou um importante precedente para a emissão de vistos e autorizações de residência humanitárias ligadas a “*situação de desastre ambiental*” no caso do Haiti. Essa possibilidade inaugura um caminho evidente para a proteção das populações afetadas por eventos causadores do colapso dos ecossistemas e impelidas a se deslocarem para além das fronteiras de seus países de origem.

https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

³⁸⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders’ Syndicate**: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. P. 119-120. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

Nesse sentido, desde já é relevante destacar que a Lei de Migração do Brasil, instituída pela Lei nº 13.445/2017, representa um marco legislativo significativo no âmbito da migração no país. Além de estabelecer os princípios e diretrizes para a política migratória brasileira, a referida lei também contempla disposições específicas relacionadas à acolhida humanitária em situações de calamidades de grandes proporções e desastres ambientais.

No contexto das emergências humanitárias provocadas por eventos naturais adversos, a Lei de Migração prevê a possibilidade de concessão de visto temporário para indivíduos afetados por tais situações. Esta medida visa oferecer proteção e assistência aos migrantes que se encontram em situações de vulnerabilidade extrema, proporcionando-lhes um status legal no país de acolhida durante o período de crise.

A concessão de visto temporário para acolhida humanitária é uma demonstração do compromisso do Brasil em cumprir com suas obrigações internacionais no que diz respeito à proteção dos direitos humanos dos migrantes em situações de emergência. Essa disposição legal reflete a compreensão do Estado brasileiro sobre a importância de oferecer apoio e solidariedade aos indivíduos afetados por desastres naturais e crises humanitárias.

A inclusão de disposições específicas sobre a concessão de visto temporário para acolhida humanitária na Lei de Migração do Brasil representa um avanço significativo na proteção dos direitos dos migrantes em situações de crise. Essa medida contribui para fortalecer o arcabouço legal e institucional do país no enfrentamento dos desafios relacionados à migração forçada e à proteção dos direitos humanos em contextos de emergência.

Após o abalo sísmico de 2010, os haitianos que objetivavam migrar para o Brasil se deparavam com diferentes dificuldades. Inicialmente, era preciso portar um visto de turismo, um requisito que muitos haitianos, já expostos a inúmeras vulnerabilidades, não possuíam. As vias de acesso ao Brasil mais usadas também apresentavam riscos consideráveis. Assim, no ano de 2012, o governo brasileiro optou por regulamentar um meio legal mais acessível aos haitianos que desejavam ingressar no país. Dessa maneira, viabilizou-se a obtenção simplificada de vistos humanitários por meio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, justificando essa decisão pela “deterioração das condições de

vida da população haitiana ocasionada pelo terremoto que abalou o país em 12 de janeiro de 2010”.³⁹⁰

O desastre natural registrado no país resultou em uma migração massiva, tanto dentro do país quanto além de suas fronteiras. Adicionalmente, os cidadãos haitianos buscaram o Brasil como destino definitivo, traçando percursos através da República Dominicana, Panamá, Equador, Peru ou Bolívia. Alguns países de trânsito reagiram implementando diversas medidas com o propósito de restringir a entrada ou passagem dos migrantes através de seus territórios.³⁹¹

Com a chegada de um número significativo migrantes no Brasil e uma quantidade ainda maior demonstrando o interesse em migrar para país, o Brasil enfrentou um dilema legal acerca da definição da categoria jurídica dos migrantes que se deslocavam por razões ambientais. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) desempenhou um papel crucial no assunto, chegando à conclusão de que os solicitantes de refúgio provenientes do Haiti não deveriam ser classificados como refugiados.³⁹²

Diante dessa situação o CONARE apresentou a sugestão de um reconhecimento legal de residência permanente com base em motivos humanitários. Tal abordagem considerou que a deportação dos migrantes resultaria em um agravamento da violação de direitos humanos desses indivíduos.

Em 2012, o CONARE oficializou essa alternativa por meio da Resolução 97/2012, fixando critérios e cotas para a obtenção de permissão de residência válida por 5 anos, com a emissão planejada de 100 vistos mensalmente. Contudo, evidenciou-se que a concessão de 1.200 autorizações anualmente não atenderia à demanda.³⁹³

A restrição inicial de emissão de 1.200 vistos anuais exclusivamente em Porto Príncipe mais tarde foi anulada, possibilitando a obtenção do documento em qualquer consulado brasileiro (mesmo fora do Haiti), e sem um limite quantitativo atrelado. É

³⁹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil’s experience**. São Paulo: General Articles, 2016.p.01. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁹¹ ZDRAVKOVIĆ, Ana. INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTAL MIGRANTS. **Eudaimonia: Revija za pravnu, politicku i socijalnu teorih i filozofiju**, Belgrade, v. 3, n. 3, dez. 2019. p.28-29.

³⁹² ZDRAVKOVIĆ, Ana. INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTAL MIGRANTS. **Eudaimonia: Revija za pravnu, politicku i socijalnu teorih i filozofiju**, Belgrade, v. 3, n. 3, dez. 2019. p.29.

³⁹³ ZDRAVKOVIĆ, Ana. INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTAL MIGRANTS. **Eudaimonia: Revija za pravnu, politicku i socijalnu teorih i filozofiju**, Belgrade, v. 3, n. 3, dez. 2019. p.29.

relevante notar que os requisitos para os vistos humanitários são menos rigorosos do que os necessários para os vistos turísticos regulares, abrangendo apenas a exigência de um passaporte válido, comprovação de residência no Haiti e documentação de regularidade.³⁹⁴

Os vistos representaram uma maneira de simplificar a entrada dos haitianos no Brasil. No entanto, após a chegada no país, esses indivíduos não gozavam de uma garantia de status migratório. A maior parte dos migrantes buscou o reconhecimento como refugiados a fim de assegurar a emissão de documentação temporária e permissões de trabalho. Contudo, naquele momento o governo brasileiro não considerava as crises ambientais uma justificativa válida para tal forma de proteção internacional. A alternativa adotada foi encaminhar os pedidos de refúgio dos haitianos ao Conselho Nacional de Imigração (CNIG), que é responsável por avaliar casos considerados “especiais ou não regulamentados”. O CNIG concedeu residência permanente com base em motivos humanitários aos haitianos, sendo que aqueles que possuíam visto humanitário tiveram sua situação migratória resolvida de maneira mais ágil.³⁹⁵ Esta foi a primeira vez que o Brasil aplicou o sistema de proteção humanitária complementar a todo o grupo nacional (na forma de reconhecimento de “residência permanente por motivos humanitários”), embora já tivesse sido implementado para casos individuais.³⁹⁶

Atualmente a normativa que regulamenta a questão é a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37. A Portaria, logo em seu artigo 1º é clara ao indicar a sua natureza e aplicabilidade, dispondo tratar sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por situação de desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti.³⁹⁷

³⁹⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p. 01. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p. 01-02. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

³⁹⁶ ZDRAVKOVIĆ, Ana. INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTAL MIGRANTS. **Eudaimonia: Revija za pravnu, politicku i socijalnu teorih i filozofiju**, Belgrade, v. 3, n. 3., dez. 2019. p.29;

³⁹⁷ BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 37**. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-37-de-30-de-marco-de-2023-474123686>. Acesso em: 15 jun. 2023.

De acordo com o § 1º, do art. 2º, o visto em questão é válido por de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias e é concedido exclusivamente pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.³⁹⁸

Aqueles que já se encontrarem no Brasil, independentemente da condição migratória em que houver ingressado no país, conforme disposto no artigo 5º *caput*, ainda poderá requerer autorização de residência para acolhida humanitária perante uma das unidades da Polícia Federal. O prazo de residência outorgado por tal autorização é de dois anos, porém, com base no artigo 8º da Portaria, no período de noventa dias anteriores à expiração do prazo de dois anos, o imigrante poderá requerer autorização de residência com prazo de validade indeterminado. Trata-se, portanto, de uma possibilidade de imigração de caráter permanente, gerando assim, plenos efeitos de acolhimento humanitário para essa população.³⁹⁹

Outro caso recente que merece destaque devido à rapidez com que o Governo brasileiro agiu para disponibilizar os meios jurídicos para o acolhimento humanitário é o da migração afegã.

A Portaria Interministerial nº 24, de 2021, a exemplo da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, dispôs sobre a concessão de vistos temporários e de autorizações de residência para fins de acolhida humanitária para afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão.⁴⁰⁰

A normativa determina que o visto temporário poderá ser concedido a tais indivíduos e terá validade de 180 (cento e oitenta) dias. Assim como no caso dos haitianos, o artigo 5º definiu que aqueles que já estejam no Brasil, independentemente da condição migratória em que houver ingressado no Brasil, poderão requerer autorização

³⁹⁸ BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 37**. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-37-de-30-de-marco-de-2023-474123686>. Acesso em: 15 jun. 2023.

³⁹⁹ BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 37**. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-37-de-30-de-marco-de-2023-474123686>. Acesso em: 15 jun. 2023.

⁴⁰⁰ BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. **Portaria Interministerial nº 24**. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343022178>. Acesso em: 15 jun. 2023.

de residência para acolhida humanitária. Também nessa hipótese a autorização tem uma validade de dois anos, sendo que noventa dias antes da expiração a autorização de residência com prazo de validade indeterminado.⁴⁰¹

Outro caso análogo é o da migração ocorrida devido ao conflito armado na Síria. Para o governo brasileiro a garantia de que os refugiados tenham acesso aos processos de pedido de asilo é muito importante. Reconhecendo o fardo desigual que os conflitos nos países vizinhos podem impor e a necessidade de ação por parte da comunidade internacional, o Brasil vem enfatizando que essas questões são de interesse global.⁴⁰²

Com base nesse entendimento, em 2013, o CONARE aprovou uma resolução que flexibiliza os requisitos para a concessão de vistos a indivíduos afetados pelo conflito sírio em comparação com os exigidos para um visto convencional. Inicialmente válido por dois anos, esse período foi estendido até 2015 por mais dois anos. A resolução reconhece que aqueles que fogem de conflitos armados e/ou perseguições frequentemente não conseguem atender aos rigorosos requisitos formais para obtenção de um visto brasileiro, tais como a apresentação de extratos bancários, cartas-convite e comprovação de passagens aéreas de ida e volta. Em vista disso, as embaixadas brasileiras têm autorização excepcional para emitir vistos mesmo quando o passaporte do requerente está prestes a expirar, e podem emitir um *laissez-passer* para aqueles que não possuem passaporte válido.⁴⁰³

A resolução permite a emissão de vistos não apenas para cidadãos sírios, mas também para indivíduos impactados pelo conflito em questão. Dessa forma, grupos minoritários como palestinos e curdos acabam sendo igualmente beneficiados.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. **Portaria Interministerial nº 24**. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343022178>. Acesso em: 15 jun. 2023.

⁴⁰² JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p. 02. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁰³ JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p. 02. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁰⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p. 02. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

De maneira semelhante ao ocorrido com os haitianos, esses vistos humanitários têm como objetivo simplificar sua chegada ao Brasil. No entanto, após a chegada, é necessário buscar meios para regularizar sua situação migratória no país e requerer a autorização de residência.

Os vistos e autorizações de residência humanitárias do Brasil desempenham um papel crucial como um recurso adicional de proteção, proporcionando vias legais para que migrantes forçados possam viver em segurança. No entanto, há questões que precisam ser resolvidas para que essa abordagem possa servir como um modelo de proteção em contexto global.

Apesar de representarem um avanço no sistema migratório brasileiro, esse sistema apresenta algumas lacunas. Primeiramente, esses vistos são estabelecidos por meio de resoluções normativas emitidas por órgãos administrativos do Executivo, o que significa que sua vigência, conteúdo ou validade podem ser influenciados pela vontade política do governo em exercício. Um exemplo disso ocorreu no final de 2015, quando a resolução que tratava dos vistos humanitários para indivíduos afetados pelo conflito sírio estava prestes a expirar, criando uma preocupação de que ela não fosse renovada. Ao fim, houve a renovação, mas essa situação destacou a instabilidade jurídica que caracteriza a situação.

Outra questão relevante é que o sistema, no Brasil, foi implementado de maneira *ad hoc*, dependendo da nacionalidade ou contexto específico. Isto é, para grupos particulares de indivíduos. Isso levanta questionamentos sobre a possível violação dos princípios de igualdade e não discriminação. Torna-se necessário refletir sobre por que migrantes em situações semelhantes não recebem essa forma de proteção.⁴⁰⁵

É importante salientar que apesar das limitações que esse modelo apresenta, também é um meio de proteção internacional relevante e não está limitado à realidade brasileira. A União Europeia, por exemplo, também regulamenta o assunto.

Há dois documentos jurídicos fundamentais que estabelecem as obrigações relativas aos Direitos Humanos dentro da União Europeia. São eles: i) a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e; ii) a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFU). De acordo com os artigos 2.º e 6.º do *Treaty on European*

⁴⁰⁵ JUBILUT, Lilitiana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. p.03. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

*Union*⁴⁰⁶, os direitos fundamentais devem ser considerados direitos primários, de modo que Direito da União é regido por eles, incluindo a Política Europeia Comum de Asilo e o Código Comunitário de Vistos. Os artigos 3º da CEDH e 4º da CDFU consagram o princípio da não-devolução.⁴⁰⁷

Assim, o Código de Vistos da UE (CE 810/ 2009)⁴⁰⁸, em seu artigo 25, permite de forma expressa a emissão de visto por “razões humanitárias”.

Artigo 25

1. Excepcionalmente, é concedido visto com validade territorial limitada, nos seguintes casos:

a) Quando o Estado-Membro em causa o considere necessário por motivos humanitários, por motivos de interesse nacional ou por obrigações internacionais,⁴⁰⁹ [Tradução livre]

De acordo com Dietmair, os Estados-Membros da União Europeia já têm algum grau de familiaridade com esses vistos, uma vez que dezesseis deles (Bélgica, França, Itália, Alemanha, Hungria, Letônia, Malta, Portugal, Áustria, Dinamarca, Espanha, Países Baixos, Luxemburgo, Polônia e Reino Unido) mantêm ou já mantiveram regimes de emissão de vistos humanitários com base em razões relacionadas à proteção.⁴¹⁰

As possibilidades de regularização migratória que tais instrumentos trazem são de grande relevância para o direito internacional, especialmente no caso das migrações ambientais. Já há, entretanto, discussões específicas no que se refere a criação de mecanismos e instrumento específicos de regularização migratória de pessoas que migram em razão dos efeitos das mudanças climáticas. O tópico a seguir, assim, é dedicado a esta perspectiva.

⁴⁰⁶ EUROPEAN UNION. **Consolidated Version of the Treaty on European Union**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁴⁰⁷ HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY (ELIAMEP) (Greece). **Humanitarian VISAs**. Athens. 2021. p. 06. Disponível em: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-Humanitarian-VISA-final.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁰⁸ EUROPEAN UNION. Establishing a Community Code on Visas (Visa Code). **Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁴⁰⁹ *Article 25. 1. A visa with limited territorial validity shall be issued exceptionally, in the following cases: (a) when the Member State concerned considers it necessary on humanitarian grounds, for reasons of national interest or because of international obligations.* EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council: establishing a Community Code on Visas (Visa Code)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁴¹⁰ DIETMAIR, Carla. **No easy way out: humanitarian visas at the nexus of refuge, migration and development**. London: King'S College London, 2017.

4.4 PASSAPORTE, REGISTRO E VISTO DE TRABALHO CLIMÁTICOS: PROPOSIÇÃO NORMATIVA PARA A REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA APRESENTADA PELO CONSELHO CONSULTIVO CIENTÍFICO DO GOVERNO FEDERAL SOBRE MUDANÇAS AMBIENTAIS GLOBAIS DA ALEMANHA

Este tópico é dedicado a examinar uma proposta de regularização migratória e acesso a territórios externos concebida de forma inovadora para atender às demandas ocasionadas pelas mudanças climáticas. Considerando a natureza da iniciativa, os instrumentos suscitados também poderiam ser aplicados em situações que, ainda que não relacionadas diretamente aos efeitos das alterações do clima, seja possível verificar um comprometimento substancial dos serviços ecossistêmicos de uma certa região.

Trata-se de uma proposição feita pelo Conselho Consultivo Científico do Governo Federal sobre Mudanças Ambientais Globais da Alemanha (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*) que compreende os seguintes instrumentos: i) Passaporte Climático; ii) Programas de registro climático / Cartão Climático; iii) Visto de trabalho climático.

O Conselho, formado por nove cientistas de diversas áreas, teve sua origem a partir de uma colaboração entre os Ministérios do Meio Ambiente e da Pesquisa Federal no ano de 1992. Este órgão conta com o respaldo de um comitê interministerial composto por representantes de todos os Ministérios Federais e da Chancelaria Federal. Suas responsabilidades centrais abrangem:⁴¹¹

1. Realizar análises e relatórios acerca de questões globais relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento;
2. Efetuar a avaliação de pesquisas nacionais e internacionais no âmbito das mudanças globais;

⁴¹¹ GERMANY. Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection. Federal Republic of Germany. **German Advisory Council on Global Change (WBGU)**. Disponível em: <https://www.bmu.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Federal%20Chancellery..> Acesso em: 22 jun. 2023.

3. Atuar como um sistema de alerta precoce, identificando novas áreas problemáticas;
4. Detectar lacunas na pesquisa e incentivar a comunidade científica a preenche-las;
5. Monitorar e avaliar políticas internacionais relativas à implementação do desenvolvimento sustentável, elaborando recomendações para ação e pesquisa, além de promover a conscientização sobre a mudança global através de atividades de divulgação e relações públicas.

Segundo Vorländer, embora as mudanças climáticas e suas consequências representem um desafio global, os Estados têm um papel relevante a desempenhar. Isso é particularmente verdadeiro no que diz respeito à gestão das migrações ambientais, já que sua regulamentação é de competência dos governos nacionais. Estabelecer acordos multilaterais e internacionais tem se mostrado algo desafiador, razão pela qual o Conselho alemão argumenta que a implementação de ações ágeis e eficazes no âmbito nacional é a alternativa mais viável. Caso essas ações tenham sucesso, argumenta o autor, elas poderiam servir de exemplo para iniciativas regionais e internacionais.⁴¹²

Nessa linha, também é interessante a proposta de Denise Margaret Matias, no artigo “*Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention*”, publicado na obra “*Climatic Change*”. A autora defende a ideia de criação de um visto humanitário climático, de meios de regularização migratória e de inserção social para os sujeitos impelidos a emigração no contexto das mudanças do clima.

Matias argumenta, baseada em uma abordagem humanista, que as migrações ambientais / climáticas devem ser tratadas a partir de uma perspectiva própria do cosmopolitismo. Assim, preconiza a necessidade de se promover a inclusão de todos, transcendendo as distinções entre nacionais e estrangeiros. Sugere, portanto, a instauração das supracitadas medidas como uma extensão progressiva do ideal cosmopolita, no qual

⁴¹² THE EXPERT COUNCIL ON INTEGRATION AND MIGRATION. **The impact of climate change on migration:** response options at the political level. 2023. Disponível em: <https://www.svr-migration.de/en/press/svr-releases-2023-annual-report/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

os Estados devem agir guiados por obrigações éticas e jurídicas de prestar assistência humanitária.⁴¹³

Sustenta que, uma vez que uma legislação internacional aplicável às pessoas afetadas por eventos ambientais ainda não é uma realidade, é fundamental a construção de um consenso de que os Estados devem promover a proteção das populações mobilizadas com base em princípios humanitários.⁴¹⁴

Guiado pelo princípio do cosmopolitismo e encorajando a compaixão, um visto humanitário climático pode ser visto como sensível à urgência das mudanças climáticas e atento ao aumento da necessidade, mantendo os interesses de cada Estado soberano receptor.⁴¹⁵

A seguir, de modo específico, são abordados os três fatores relevantes da política proposta pelo Conselho Consultivo Científico do Governo Federal sobre Mudanças Ambientais Globais da Alemanha.

4.4.1 Passaporte climático

O primeiro ponto a ser considerado a respeito da potencial emissão de passaportes climáticos está relacionado aos requisitos que teriam de ser atendidos para que as pessoas tenham direito ao documento. O Conselho destaca que caso a definição dos beneficiários for realizada de forma muito ampla, a proposta dificilmente poderia ser viabilizada. Assim, surge um desafio: exceto em casos de Estados insulares cuja existência territorial (atributo fundamental da soberania estatal) esteja ameaçada pelo aumento do nível do mar, as mudanças climáticas, por si só, em poucas situações resultam diretamente na migração. Eventos climáticos como furacões, enchentes, incêndios, apesar de serem potencializados pelas alterações do clima e aumento das temperaturas globais, não podem

⁴¹³ MATIAS, Denise Margaret S. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 149, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴¹⁴ MATIAS, Denise Margaret S. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 152, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴¹⁵ [...] *Guided by the principle of cosmopolitanism and encouraging compassion, a climate humanitarian visa can be seen as responsive to the urgency of climate change and mindful of raising ambition while retaining the interests of each sovereign receiving states.* MATIAS, Denise Margaret S. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 153, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

ser atribuídos de forma exclusiva ao fenômeno das mudanças climáticas. Esses fenômenos são complexos, e compreendem inúmeros outros fatores.⁴¹⁶

A definição do grupo beneficiário é extremamente relevante, bem como a indicação das circunstâncias que poderão caracterizar o direito subjetivo dessas pessoas, haja vista que se trata de um instrumento de consequências legais amplas tanto para os indivíduos, quanto para o(s) país(es) receptor(es).⁴¹⁷

Uma vez definidos os critérios de qualificação daqueles a serem beneficiados pelo passaporte, estaria estabelecida uma via de regularização migratória de período indeterminado para o qual não se aplicariam outras condições. Na visão do Conselho, tal documento deveria estar restrito a grupos de pessoas cujos países de origem ou locais de residência estejam ameaçados pela extinção ou tornados inabitáveis devido às mudanças climáticas. Esse mecanismo estaria principalmente relacionado a Estados que enfrentam a ameaça direta das consequências das mudanças climáticas, como o aumento do nível do mar. A Alemanha, como um país industrializado que desempenhou um papel relevante nas mudanças climáticas, assumiria a responsabilidade oferecendo um “território alternativo” para aqueles que perderam irreversivelmente sua nação e território. Nesse cenário, não haveria a criação de um novo Estado, mas sim se garantiria o direito de entrada e estabelecimento no país de destino. Juridicamente, isso se assemelharia à proteção prestada nos casos de apatridia. O passaporte climático representaria uma solução de último recurso em termos de legislação de residência.⁴¹⁸

Portanto, a questão da multicausalidade do contexto migratório não é relevante para tal abordagem. Isto é, não se considerariam conexões intermediárias entre os impactos das mudanças climáticas e a migração, como, por exemplo, os desafios econômicos ou conflitos armados que podem surgir devido à escassez de recursos causada pelas alterações do clima. Nesses cenários, é relativamente fácil identificar os potenciais

⁴¹⁶ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.116. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴¹⁷ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.116. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴¹⁸ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.116-117. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

beneficiários: trata-se de um grupo de pessoas de determinado(s) país(es). Os fatores determinantes são, assim, a sua nacionalidade e o comprometimento ambiental absoluto das condições do país de origem de comportar a sua própria população em seu território.

4.4.2 Programa de registro climático / Cartão Climático

O programa de admissão humanitária, apresentado pelo Conselho como “Cartão Climático”, estabelece uma relação distinta entre os eventos ambientais e as implicações legais quando comparado ao direito à residência permanente oriundo do Passaporte Climático. Os critérios para a obtenção do Cartão são consideravelmente mais acessíveis, ampliando assim o número de possíveis beneficiários. Ou seja, as prerrogativas para a residência são mais abrangentes se comparadas à primeira hipótese.⁴¹⁹

Os dois instrumentos diferem em diversos aspectos. Por um lado, há diferenças em relação ao grupo-alvo e à área de aplicação. Por outro lado, a possibilidade e a necessidade de cotas também variam entre eles. No primeiro instrumento, há a exigência de que o Estado de origem da pessoa esteja ameaçado, de modo que há a necessidade de admissão de todas as pessoas afetadas, eliminando a possibilidade de criação de cotas.⁴²⁰

Em contraste, o segundo não pressupõe necessariamente que o Estado de origem esteja ameaçado, o que torna elegíveis muitos outros sujeitos, de um número mais elevado de países. De acordo com o Conselho, cotas específicas por país não apenas se tornam possíveis, mas também poderiam ser entendidas como necessárias. A definição dessas cotas e a escolha dos países de origem dos migrantes elegíveis seriam de responsabilidade do país receptor.⁴²¹

Em um primeiro momento, segundo o órgão, a duração da estadia poderia ser limitada, mas seria necessário haver flexibilidade nesse aspecto. A possibilidade de obtenção da autorização de residência permanente a partir de uma residência temporária

⁴¹⁹ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.117. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²⁰ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.117. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²¹ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023**. Berlin. 2023. p.117-118. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

concedida com base no Cartão Climático poderia ser considerada, com as condições específicas a serem definidas.⁴²²

Ademais, a contribuição dos países industrializados não deve se limitar exclusivamente à acolhida temporária das pessoas afetadas pelos eventos ambientais. Essa abordagem deve ser complementada por medidas de adaptação nos países afetados. Isso implica o fornecimento de apoio financeiro e tecnológico para a implementação dessas medidas.⁴²³

Os exemplos de práticas humanitárias aplicadas em outras partes do mundo, como o Brasil, compartilham uma característica comum com os instrumentos sugeridos pelo Conselho alemão. Em algumas situações tais instrumentos poderiam ser utilizados a fim de promover a proteção de pessoas deslocadas devido a desastres ambientais. Uma regularização migratória nos moldes propostos pelo Conselho alemão, porém, poderia significar uma abordagem mais abrangente em relação às outras modalidades. Poderia, por exemplo, incluir situações de secas persistentes, salinização de terras, e outros contextos em que se constate o colapso dos serviços dos ecossistemas de uma determinada região. Incluiria, nessa hipótese, outros cenários elegíveis para a solicitação de uma autorização de residência temporária.

4.4.3 Visto de trabalho climático

Atualmente, não existem programas internacionais específicos para abordar a migração causada pela degradação gradual ou abrupta dos meios de subsistência devido às mudanças climáticas (*slow onset events / sudden onset events*). Em alguns casos, essa migração é indiretamente considerada por meio de acordos regionais sobre a livre circulação de pessoas. Introduzir um “visto de trabalho climático” poderia ser uma solução viável, não necessariamente restrita a estruturas regionais. Esse visto facilitaria o

⁴²² GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.118. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²³ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.118. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

acesso a nacionais de certos países, permitindo que buscassem novas fontes de renda e oportunidades.⁴²⁴

Essa abordagem permitiria uma maior migração em comparação com o “passaporte climático” e o “cartão climático. No entanto, a obtenção de uma autorização de residência sob a forma de um visto de trabalho estaria condicionada ao cumprimento de requisitos adicionais, principalmente a existência de um contrato de trabalho.⁴²⁵

Para obter emprego na Alemanha, as pessoas desses países precisariam cumprir dois requisitos. Primeiro, garantir um contrato de trabalho com uma empresa alemã. Segundo, a Agência Federal de Emprego teria de dar seu aval.⁴²⁶

Um visto de trabalho climático requereria o estabelecimento de condições específicas para que os migrantes pudessem adentrar o território do país receptor, no caso a Alemanha, e buscar trabalho. Nessa hipótese, também seria necessário uma política pública específica para o fomento à contratação desses trabalhadores. Em um segundo momento, a apresentação de um contrato de trabalho que preencha os critérios definidos. Isso implica um conjunto mais substancial de requisitos. Portanto, esse visto estaria estreitamente vinculado à disponibilidade de empregos no mercado de trabalho e sua capacidade de absorção.⁴²⁷

Essa possibilidade se diferencia do Cartão Climático, uma vez que não foi concebido como um visto humanitário. Um número consideravelmente maior de países e indivíduos poderia se qualificar para este visto em comparação com os dois primeiros instrumentos. Assim, conforme argumentado pelo Conselho, podem ser definidas cotas com base no número total de indivíduos, ou mesmo no país de origem. Isso poderia

⁴²⁴ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.118. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²⁵ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.119. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²⁶ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.119. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

⁴²⁷ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.120. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

assegurar que nacionais de países menores, economicamente mais vulneráveis ou mais distantes também tenham a oportunidade de se beneficiar.⁴²⁸

Apesar do caráter meramente propositivo, o fato do Conselho Consultivo Científico do Governo Federal sobre Mudanças Ambientais Globais da Alemanha elevar o nível do debate e apresentar uma política pública já delineada ao parlamento eleva o debate. Ainda que subsistam diversos fatores a serem regulamentados pelo Poder Político, a proposta denota a seriedade da questão e anuncia potenciais caminhos a serem seguidos no que se refere aos meios de regularização migratória das pessoas afetadas seriamente pelas mudanças climáticas e, estendendo o raciocínio, a outros eventos ambientais em que se verifique o colapso dos serviços dos ecossistemas.

⁴²⁸ GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023. p.120. Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

5. CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES JURÍDICAS E POLÍTICAS RELACIONADAS ÀS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS

Este capítulo dedica-se a alcançar objetivos específicos que exploram a interseção entre diplomacia, proteção de migrantes ambientais e a criação de mecanismos jurídicos e políticos internacionais para a sua salvaguarda. Ele aborda a relevância da diplomacia na proteção dessas pessoas, enfatizando seu papel na elaboração e consolidação de instrumentos legais internacionais voltados para esse propósito.

Ao explorar o contexto histórico do reconhecimento internacional das mudanças climáticas, o capítulo destaca a necessidade de coordenação de esforços e aponta a conexão intrínseca com o ambiente diplomático. Destaca-se especialmente a influência da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e as Conferências das Partes (COPs) na articulação de novos direitos relacionados à crise climática ambiental planetária.

Nessa linha, a fim de produzir análises e discussões relevantes sobre as iniciativas jurídicas e diplomáticas propostas para enfrentar os desafios implicados na inter-relação entre a deterioração dos serviços ecossistêmicos, as mudanças climáticas e a mobilidade humana, também são exploradas as articulações voltadas a esse fim, mais especificamente: i) o Mecanismo Internacional de Varsóvia e a Força-Tarefa sobre Deslocamentos; ii) a Conferência e Iniciativa Nansen; iii) a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas e iv) a Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres.

Por fim, o capítulo trata sobre o conceito de “Direito de Cooperação” no contexto das migrações ambientais. Ao conectar os elementos da diplomacia, proteção de migrantes e colaboração internacional, busca-se compreender e avaliar a relevância desse conceito para enfrentar os desafios emergentes associados às migrações provocadas por mudanças climáticas. Essa abordagem integrada visa fornecer uma visão abrangente e conectada dos elementos-chave discutidos neste capítulo.

Dessa forma, situações como o caso emblemático de Teitiota, apresentado e examinado no capítulo 3, podem ser avaliadas por uma ótica mais ampla. Isso envolve considerar o contexto global para a formação de um novo direito que poderia resguardá-lo, assegurando a aplicação do princípio de não-devolução.

O caso de Teitiota destaca a necessidade de cooperação na construção de soluções efetivas em nível internacional. O papel atribuído aos Estados no reconhecimento dos

processos de degradação ambiental capazes de colocar em risco o direito à vida e a proteção desses sujeitos ratifica a centralidade das relações diplomáticas e do Direito Internacional Público para a tutela jurídica dessas pessoas.

Nesse contexto, a diplomacia e a cooperação internacional acabam sendo os principais fatores para a proteção dos migrantes ambientais, diante da falta de normas internacionais adequadas. Isso ocorre porque o ato de reconhecimento da necessidade e legitimidade de uma população em requerer proteção de outro país implica certo posicionamento diplomático do país receptor em relação ao país de origem. Um Estado, ao reconhecer que as pessoas deixam seu país devido às dificuldades causadas pela degradação ambiental e pelo colapso dos serviços ecossistêmicos, está assumindo que esses países não estão garantindo direitos humanos básicos (especialmente o direito à vida) aos seus cidadãos.

A decisão de reconhecer essa realidade também tem consequências práticas para o país receptor. Ao assumir que a população de um país demanda proteção internacional e que essas pessoas estão protegidas pelo princípio da não-devolução, o Estado receptor deve estar preparado para coordenar o fluxo migratório que será estabelecido. Ao contrário de uma situação típica de refúgio, em que cada caso é avaliado individualmente para verificar a existência de um “fundado temor de perseguição”, o reconhecimento neste caso deve ser *prima facie*. Como as condições que geram a necessidade de proteção são objetivas e afetam as pessoas de forma ampla e genérica (independentemente de suas particularidades), o que se vê é o estabelecimento de um fluxo migratório de grandes proporções. Isso ocorre porque todas as pessoas das áreas afetadas pela deterioração dos serviços ecossistêmicos estão expostas aos mesmos riscos.

Nessas circunstâncias, tanto o reconhecimento da necessidade de proteção quanto a operacionalização da mesma têm caráter diplomático. A eventual incapacidade de realizar a gestão humanitária de um fluxo migratório de grandes proporções, desencadeado pelo reconhecimento da ameaça ao direito à vida decorrente da degradação ambiental de um país, certamente teria repercussões nas relações internacionais do país receptor. Portanto, não se trata apenas de se posicionar em relação ao país de origem, mas também de estabelecer um compromisso humanitário com a comunidade internacional.

Betts argumenta que, dada a falta de regulamentação específica e o amplo espectro interpretativo da palavra “privação” (fornecido pelo Pacto Internacional de Direitos Civis

e Políticos), é a política, e não o Direito, que determina o destino dessas pessoas. Este é um desafio emergente para a política mundial.⁴²⁹

O caso de Ioane é apenas um exemplo da realidade de milhões de pessoas que vivem nas diferentes ilhas localizadas no Pacífico. Ademais, embora o caso das Ilhas do Pacífico seja importante para a compreensão do fenômeno do colapso dos serviços ecossistêmicos como causa dos movimentos migratórios, é necessário atentar-se ao fato de que fenômenos dessa natureza estão ocorrendo em todo o planeta, e, como registrado, tendem a intensificar-se.

Como observado nos dados já apresentados nesta Tese, há uma indissociabilidade entre os serviços ecossistêmicos, o direito à vida e a mobilidade humana. A natureza global do tema exige a construção de soluções conjuntas. A cooperação dos países é indispensável para enfrentar a deterioração dos serviços ecossistêmicos devido a problemas ambientais de grande escala, como as mudanças climáticas, bem como para a gestão dos fluxos migratórios decorrentes dela.

5.1 HISTÓRIA RECENTE SOBRE O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DE AÇÃO EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DIREITO E DIPLOMACIA PARA A COOPERAÇÃO GLOBAL

A compreensão da progressão histórica do processo de reconhecimento internacional da crise ambiental e climática, das negociações ocorridas nesse âmbito (pelo menos em suas linhas gerais), e dos esforços e limitações diplomáticas para criar condições de enfrentamento dos desafios emergentes é indispensável para as discussões desta Tese. A constituição de um novo direito na seara das migrações transfronteiriças, notadamente a aplicação do princípio de não-devolução aos migrantes ambientais, está intrinsecamente associada a essas discussões. Trata-se, na verdade, de um desdobramento direto da urgência da comunidade internacional em adotar medidas centradas na dignidade humana e na proteção ambiental, como resposta à degradação contínua do meio ambiente e do clima.

Com o objetivo de traçar um panorama geral sobre o reconhecimento da crise ambiental e climática, esta seção busca identificar os principais movimentos diplomáticos internacionais relacionados às mudanças climáticas. Dada a ampla gama de debates

⁴²⁹ BETTS, Alexander. **Survival Migration**: failed governance and the crisis of displacement. New York: Cornell University Press, 2013. 255 p.

ocorridos no seio da comunidade internacional nas últimas décadas, optou-se por dar especial atenção ao processo de formação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)⁴³⁰, sua atuação e forma de funcionamento, bem como às Conferências das Partes (COPs)⁴³¹. Essa delimitação decorre do entendimento de que, desde sua formação, a Convenção-Quadro tem sido o principal fórum de discussões e criação de direitos e deveres internacionais ligados às mudanças climáticas.

Consequentemente, parte-se do pressuposto de que as discussões ora referidas no âmbito das COPs também abrangem os impactos aos serviços ecossistêmicos quando tratam sobre os efeitos adversos das mudanças do clima. Cumpre destacar, ainda, que o tema, considerado a partir do enfoque dos SE, é abordado ao longo do capítulo 2, e de forma mais específica nas seções 2.4⁴³² e 2.5⁴³³.

Considerando que as Conferências das Partes são o principal fórum para manifestações diplomáticas sobre o tema, bem como o espaço mais significativo capaz de criar novas disposições normativas internacionais, compreender os movimentos ocorridos ao longo dos anos torna-se relevante. Isso permitirá debater em um nível mais profundo a constituição de um novo direito para os casos de mobilidade humana decorrentes da deterioração ambiental ligada aos efeitos das mudanças climáticas.

Como será evidenciado adiante, a dinâmica estabelecida pela UNFCCC exige um elevado nível de cooperação entre os países, sendo este um aspecto de suma importância para sua abordagem. Destaca-se, nesse sentido, que o Direito de Cooperação é uma parte fundamental na construção de soluções globais relacionadas ao clima, assim como na promoção e proteção dos direitos humanos. Essa avaliação histórica torna-se ainda mais relevante.

No ano de 1968, preocupada com a questão ambiental ao redor do mundo, a ONU convocou uma conferência sobre o tema. Estipulou-se que tal evento teria lugar em Estocolmo e ocorreria em 4 anos, em 1972.⁴³⁴

O relatório final da conferência tratou, de forma simples, porém relevante, sobre o clima. É importante destacar o entendimento ali registrado acerca das mudanças

⁴³⁰ *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

⁴³¹ *Conference of the Parties*.

⁴³² INICIATIVAS E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DEDICADAS AOS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS.

⁴³³ DA ECOLOGIA POLÍTICA À TEORIA JURÍDICA GERAL DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS: BASES JURÍDICAS E POLÍTICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES DURADOURAS.

⁴³⁴ BOLIN, Bert. *A History of the Science and Politics of Climate Change: the role of the intergovernmental panel on climate change*. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 27. ISBN 978-0-521-88082-4.

climáticas, notadamente a argumentação de que, possivelmente, nem mesmo a soma de todas as decisões prudentes seria suficiente para evitar uma grande alteração do clima do planeta. Seria necessário mais do que ações isoladas; seria preciso uma nova capacidade de ação e atenção globais, de modo que os esforços empreendidos fossem organizados e coordenados em uma mesma direção. Reconhecendo essa deficiência, enfatizou-se a necessidade de desenvolver processos de tomada de decisão mais eficientes sobre assuntos de interesse global.⁴³⁵

Este é um marco no processo de reconhecimento internacional da necessidade de ação global em relação às mudanças climáticas e seus efeitos adversos. Sua relevância não decorre apenas da discussão realizada em um fórum internacional, mas também do entendimento firmado sobre a necessidade de coordenação de esforços entre os países para enfrentar algo que passava a ser visto como potencialmente gerador de uma crise global.

Segundo Sprinz e Luterbacher, o processo histórico recente de definição do que eles denominam de “regime de mudança do clima” pode ser dividido em cinco momentos distintos. Esses momentos basicamente referem-se à consolidação de um consenso global sobre a urgência da questão climática e a necessidade de construir soluções eficientes para os diversos fatores problemáticos. Esses momentos são: i) o período fundacional, durante o qual se desenvolveu a preocupação científica com o aquecimento global; ii) a fase de definição da agenda, de 1985 a 1988, quando a mudança climática transitou de uma questão científica para uma questão de política; iii) um período de pré-negociação de 1988 a 1990, quando os governos se envolveram fortemente no processo; iv) a fase formal de negociações intergovernamentais, levando à adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima em maio de 1992; e v) uma fase pós-acordo com foco na elaboração e implementação da Convenção-Quadro e no início das negociações sobre compromissos adicionais.⁴³⁶

No ano de 1979, ocorreu a primeira conferência mundial do clima, organizada pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). De maneira geral, a maioria das apresentações

⁴³⁵ BOLIN, Bert. **A History of the Science and Politics of Climate Change**: the role of the intergovernmental panel on climate change. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 28. ISBN 978-0-521-88082-4.

⁴³⁶ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.12. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

dedicou-se a expor as bases físicas para a compreensão das características do clima e suas mudanças, tanto no passado quanto no que se refere às potenciais alterações futuras. Conforme aponta Bolin, a conferência teve predominantemente um caráter técnico, mas serviu para firmar um apelo ao mundo sobre a necessidade de uma maior disponibilização de recursos para pesquisas no campo da climatologia.⁴³⁷

Moser argumenta que, desde que as mudanças climáticas surgiram de forma mais expressiva na agenda internacional em meados da década de 1980, a comunicação pública sobre o tema passou a receber uma atenção significativa. Inicialmente, grande parte da comunicação estava limitada às descobertas científicas, eventos extremos particularmente severos ou conferências de alto nível e reuniões políticas sobre o assunto. No entanto, rapidamente as alterações climáticas foram reconhecidas como um problema profundo de ordem global, envolvendo todas as regiões e setores econômicos do mundo.⁴³⁸

Nesse período, as sociedades dos países industrializados ocidentais passaram a dar um enfoque cada vez maior para os temas ambientais, representando um foco de atenção crescente no mundo. Desastres ambientais, como acidentes com petroleiros, os efeitos prejudiciais dos produtos químicos na saúde humana e o esgotamento do ozônio estratosférico, resultante da produção e uso em aerossóis do grupo de produtos químicos chamados clorofluorcarbonos (CFCs), entre outros, contribuíram para o desenvolvimento da consciência ambiental em muitos países. Tudo isso proporcionou um amplo debate global acerca de novos regimes ambientais.⁴³⁹

Conectadas a essas discussões, também eram invocados temas de interesse global, como o direito internacional do mar e as noções de patrimônio comum da humanidade, ampliando ainda mais os debates sobre o meio ambiente. Isso, conforme apontam Dalby e Spring, colocou o clima no centro das relações internacionais.⁴⁴⁰

Sprinz e Luterbacher argumentam que o crescimento do conhecimento científico foi extremamente importante para o aumento do interesse público e político em relação a essas questões. De acordo com os autores, três fatores atuaram como catalisadores para a

⁴³⁷ BOLIN, Bert. **A History of the Science and Politics of Climate Change**: the role of the intergovernmental panel on climate change. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 31. ISBN 978-0-521-88082-4.

⁴³⁸ MOSER, Susanne C.. Communicating climate change: history, challenges, process and future directions. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 31-53, 22 dez. 2009. Wiley. p. 32. <http://dx.doi.org/10.1002/wcc.11>.

⁴³⁹ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p.111.

⁴⁴⁰ DALBY, Simon SPRING, Úrsula. Environment and International Politics: Linking Humanity and Nature. In: SSOSA-NUNEZ, Gustavo; ATKINS, Ed. **Environment, Climate Change and International Relations**. Bristol: E-International Relations, 2016. p. 47.

ação dos governos. Primeiro, um grupo de cientistas ocidentais voltados para o meio ambiente — incluindo Bert Bolin, da Suécia, posteriormente presidente do IPCC — trabalhou para promover a questão das mudanças climáticas na agenda internacional. Esse coletivo, composto por reconhecidas figuras do meio científico, internacionalmente acreditadas, auxiliou a traduzir e divulgar o conhecimento científico emergente sobre o efeito estufa ao redor do mundo.⁴⁴¹

As reuniões de Villach em 1985 e 1987, o estabelecimento do Grupo Consultivo sobre Gases de Efeito Estufa sob os auspícios conjuntos da OMM e do PNUMA, o relatório da Comissão Enquete na Alemanha, o testemunho de modeladores climáticos como James Hansen perante os comitês do Congresso dos EUA em 1987 e 1988 - tudo isso ajudou a familiarizar os formuladores de políticas com a questão da mudança climática e convertê-la de uma teoria especulativa em uma possibilidade do mundo real.⁴⁴² [Tradução livre]

Em segundo lugar, como mencionado anteriormente, a década de 1980 foi um período em que as questões ambientais foram objeto de grande preocupação, havendo uma relação demonstrada entre as atividades humanas e os danos que estavam sendo produzidos.⁴⁴³ O aporte de novas evidências científicas sobre a influência humana no aquecimento global contribuiu para o estabelecimento do tema na agenda política global, acentuando a incidência do PNUMA e da OMM no que se refere às mudanças climáticas.⁴⁴⁴

Apesar de haver uma discussão internacional sobre as causas e consequências do aquecimento global, o conhecimento sobre a influência humana era incompleto e

⁴⁴¹ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.13. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁴²[...] *The 1985 and 1987 Villach meetings, the establishment of the Advisory Group on Greenhouse Gases under the joint auspices of WMO and UNEP, the report of the Enquete Commission in Germany, the testimony of climate modelers such as James Hansen before US Congressional committees in 1987 and 1988 – all of these helped familiarize policy-makers with the climate change issue and convert it from a speculative theory into a real-world possibility*. SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.13. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁴³ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.13. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁴⁴ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p.111.

demandava aprimoramento. Assim, concordou-se em prosseguir com a coleta e sistematização de dados para aprimorar o estado da ciência.⁴⁴⁵

Em 1987, ocorreu um importante marco para o assunto. A Comissão das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland, da Noruega, publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”. Esse documento, amplamente divulgado e debatido pela imprensa mundial, preparou o terreno para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, onde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi lançada.⁴⁴⁶

O terceiro fator catalisador para a ação dos governos, referido por Sprinz e Luterbacher, está ligado à onda de calor e à seca na América do Norte no verão de 1988. Esses eventos potencializaram os debates sobre o aquecimento global, principalmente nos Estados Unidos e Canadá.⁴⁴⁷

O período entre 1988 e 1990 foi um momento de transição, no qual os governos passaram a desempenhar um papel de maior relevância. A fundação do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas em 1988, por ação conjunta da OMM e PNUMA e com instigação de governos, foi reflexo desse contexto. Já em seu primeiro relatório, em 1990, o documento produzido pelo IPCC foi considerado o mais influente sobre o aquecimento global, sendo um produto muito mais da comunidade científica internacional do que dos governos.⁴⁴⁸

Esse íterim, caracterizado por Sprinz e Luterbacher como “fase de pré-negociação” foi marcado, além dos eventos já mencionados, pelos seguintes:

- a resolução da Assembleia Geral de 1988 sobre mudanças climáticas, caracterizando o clima como a “preocupação comum da humanidade”;⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p.111.

⁴⁴⁶ OLIVEIRA, Mariana Ramos; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A participação de novos atores na evolução dos tratados sobre mudanças climáticas: lideranças locais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 12, n. 2, ago. 2022. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8912>. Acesso em: 26 fev. 2024. p.92.

⁴⁴⁷ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.13. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁴⁸ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.14. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁴⁹Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind, UN General Assembly Res. 43/ 53 (1988).

- a Cúpula de Haia de 1989, com a participação de dezessete chefes de estado, que apelou ao desenvolvimento de uma "nova autoridade institucional" para preservar a atmosfera da Terra e combater o aquecimento global;⁴⁵⁰
 - a reunião ministerial de Noordwijk de 1989, a primeira reunião intergovernamental de alto nível focada especificamente na questão da mudança climática;⁴⁵¹
 - a Conferência Ministerial de Bergen sobre Desenvolvimento Sustentável, em maio de 1990, realizada em preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (UNCED);⁴⁵² e
 - a Segunda Conferência Mundial do Clima de novembro de 1990 (SWCC).⁴⁵³
- [Tradução livre]

Também cabe mencionar que em 1990 iniciou-se um processo de negociação internacional visando estabelecer uma estrutura para uma Convenção vinculativa sobre emissões de gases do efeito estufa, bem como para abrir essa Convenção para assinatura na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro em 1992. As partes integrantes da negociação tiveram 15 meses para desenvolver uma Convenção-Quadro, o que implicou cinco seções de negociação antes da Cúpula. Algumas semanas antes da conferência, foi publicado um documento que articulou posições opostas em uma proposta que congregava princípios, procedimentos, instituições e compromissos, formando a estrutura para as negociações da Cúpula da Terra.⁴⁵⁴

Juntamente com as mudanças climáticas, temas como a perda da biodiversidade, os acelerados processos de desertificação e a redução das florestas também foram objetos de discussão. A Conferência contou com uma acentuada participação de organizações da sociedade civil, incluindo grupos ambientalistas, representantes da indústria e lobistas, que buscavam exercer influência sobre os resultados do encontro. Ao todo, contabilizou-

⁴⁵⁰Declaration Adopted at the Hague, March 1989, reprinted in UN Doc. A/44/340-Annex 5, and International Legal Materials 28, 1308.

⁴⁵¹Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, Noordwijk Conference Report (1989).

⁴⁵²Action for a Common Future: Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference, U.N. Doc. A/CONF.151/PC/10 (1990).

⁴⁵³• *the 1988 General Assembly resolution on climate change, characterizing climate as the "common concern of mankind"*; • *the 1989 Hague Summit, attended by seventeen heads of state, which called for the development of a "new institutional authority" to preserve the earth's atmosphere and combat global warming*; • *the 1989 Noordwijk ministerial meeting, the first high-level intergovernmental meeting focusing specifically on the climate change issue*; • *the May 1990 Bergen Ministerial Conference on Sustainable Development, held in preparation for the 1992 UN Conference on Environment and Development (UNCED)*; and • *the November 1990 Second World Climate Conference (SWCC)*. SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.14. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁵⁴ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p.112-113.

se cerca de 2.400 representantes de ONGs e mais de 17.000 pessoas que participaram de fóruns paralelos.⁴⁵⁵

Apesar de todos os desafios e interesses divergentes, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi assinada. A Convenção é um importante marco no estabelecimento das negociações e constituições de direitos e deveres dos Estados no que se refere às mudanças climáticas. Por essa razão, o tópico seguinte será dedicado à análise do seu estabelecimento, diretrizes e evolução histórica.

5.2 CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

O processo formal de elaboração do tratado, desde o início das negociações até sua entrada em vigor, teve uma duração de aproximadamente três anos. Iniciou-se em dezembro de 1990, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação. O propósito desse comitê era negociar “compromissos apropriados” de maneira eficiente, visando à ratificação pelos Estados durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)⁴⁵⁶ em junho de 1992.⁴⁵⁷

De acordo com Sprinz e Luterbacher, dois fatores foram críticos para o Comitê. O primeiro foi o prazo final da UNCED (junho de 1992), que exercia considerável pressão sobre os governos. “Dada a visibilidade pública do processo da UNCED, a maioria das delegações desejava ter uma convenção pronta para assinatura no Rio”⁴⁵⁸ [Tradução livre]. O segundo fator foi o desejo de estabelecer um consenso, proporcionando a cada país uma influência substancial sobre o resultado final.⁴⁵⁹

A estrutura fundamental para iniciar o processo de negociação foi o modelo de “acordo-quadro”, utilizado na década anterior para abordar questões como a chuva ácida e a camada de ozônio. Isso culminou na Convenção de 1979 sobre Poluição Atmosférica

⁴⁵⁵ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p.113.

⁴⁵⁶ *United Nations Conference on Environment and Development*.

⁴⁵⁷ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.18. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁵⁸ *Given the public visibility of the UNCED process, most delegations wished to have a convention ready for signature in Rio.*

⁴⁵⁹ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.18. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Transfronteiriça de Longo Alcance e na Convenção de Viena de 1985 para a Proteção da Camada de Ozônio. Esses dois exemplos eram predominantemente processuais e estabeleciam apenas obrigações gerais, tais como “cooperar em pesquisas científicas e trocar informações”.⁴⁶⁰

O Comitê logrou obter um entendimento entre as partes sobre a necessidade de estabelecer, no mínimo, os elementos básicos para a Convenção-Quadro. As exceções foram os Estados produtores de petróleo.⁴⁶¹

O texto final foi acordado em Nova York, em 9 de maio de 1992, e posteriormente enviado à Conferência no Rio de Janeiro, em junho do mesmo ano, para a sua assinatura. Na ocasião, junto com a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tornou-se um dos principais resultados da Cúpula da Terra. A UNFCCC entrou em vigor em 21 de março de 1994. Atualmente (em 2024), conta com a adesão de 198 partes.

O documento expressa o reconhecimento das Partes de que as mudanças no clima e seus efeitos adversos são uma fonte comum de preocupação da humanidade. Devido à sua natureza, destaca a necessidade de uma ampla cooperação entre todos os países para uma resposta internacional eficiente e adequada. Além disso, documenta a preocupação de que as atividades humanas têm causado aumentos significativos na concentração atmosférica de gases do efeito estufa, propiciando um aumento adicional das temperaturas globais e impactando os ecossistemas e a própria humanidade.⁴⁶²

Embora o documento apresente essas declarações de importante valor político, também destaca que os Estados têm o direito de explorar seus recursos com base em suas políticas ambientais e de desenvolvimento, desde que as atividades em sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou a áreas além dos limites da jurisdição nacional.⁴⁶³

⁴⁶⁰ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**.

Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.18-19. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁶¹ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.19. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁴⁶² UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.02. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

⁴⁶³ UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.02. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

Também é importante destacar o reconhecimento das Partes de que países de baixa altitude, países insulares, nações com áreas costeiras baixas, áreas áridas e semiáridas, assim como regiões sujeitas a inundações, secas e desertificação, bem como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis, são especialmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas.⁴⁶⁴

Por ser um documento de extrema importância nas discussões internacionais sobre a gravidade da situação e a necessidade de cooperação entre os países, é relevante destacar os documentos citados pelas Partes. Estes, como é o caso da Convenção-Quadro, implicam o reconhecimento da urgência da cooperação internacional no enfrentamento da crise ambiental e climática, abordando-a a partir de diferentes enfoques.

- Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 44/228, de 22 de dezembro de 1989, sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- Resolução 43/53, de 6 de dezembro de 1988, sobre a proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade;
- Resolução 45/212, de 21 de dezembro de 1990, sobre a proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade;
- Resolução 46/169, de 19 de dezembro de 1991, sobre a proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade;
- Resolução 44/206, de 22 de dezembro de 1989, sobre os possíveis efeitos adversos da elevação do nível do mar nas ilhas e zonas costeiras, em particular nas zonas costeiras baixas;
- Resolução 44/172, de 19 de dezembro de 1989, sobre a implementação do Plano de Ação de Combate à Desertificação;
- Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio;
- Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio;
- Declaração Ministerial da Segunda Conferência Mundial do Clima, adotada em 7 de novembro de 1990.

Jane A. Leggett, na importante publicação intitulada “*The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary*”, publicada pelo *Congressional Research Service*⁴⁶⁵, afirma que

⁴⁶⁴ UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.04-05. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

⁴⁶⁵ Órgão consultivo do Congresso dos Estados Unidos, responsável por produzir pesquisas e análises para comissões e membros da Câmara e do Senado.

a UNFCCC tem sido o principal veículo multilateral desde 1992 para a cooperação internacional entre os governos nacionais para lidar com as mudanças climáticas.⁴⁶⁶

A UNFCCC é um documento-quadro que incorpora duas abordagens políticas principais intrinsecamente ligadas para lidar com o aquecimento global: a mitigação⁴⁶⁷ e adaptação⁴⁶⁸. Enquanto a mitigação aborda diretamente as causas das mudanças climáticas, a adaptação concentra-se nos efeitos inevitáveis do aquecimento global. A relação é inversamente proporcional: quanto menos mitigação ocorre, mais adaptação se torna necessária, e vice-versa.

A realização dessa aspiração requer a atuação coordenada de todos os países, dada a natureza global da problemática. Segundo Leggett, a UNFCCC conseguiu estabelecer um consenso de que a participação de toda a comunidade internacional é necessária para:

[...] estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça a perigosa interferência humana no sistema climático, em um prazo que permita a adaptação natural dos ecossistemas e o desenvolvimento sustentável.⁴⁶⁹ [Tradução livre]

⁴⁶⁶LEGGETT, Jane A. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary.** Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p. 01. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021.

⁴⁶⁷Mitigação: A mitigação das mudanças climáticas se refere a ações que limitam o nível e a taxa das mudanças climáticas. As duas opções básicas de mitigação são a redução das emissões (brutas) de GEE (por exemplo, por meio da troca de combustível no setor de energia) e a redução direta de suas concentrações (por meio do sequestro ou aumento da capacidade de sumidouro de sistemas biológicos e outros). WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate.** 2019, 28 p. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁴⁶⁸Adaptação: Em sistemas humanos, o processo de ajuste ao clima real ou esperado e seus efeitos, a fim de moderar os danos ou explorar oportunidades benéficas. Em sistemas naturais, o processo de ajuste ao clima atual e seus efeitos; a intervenção humana pode facilitar o ajuste ao clima esperado e seus efeitos. WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate.** 2019, p. 678. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁴⁶⁹[...] *to stabilize greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that will prevent dangerous human interference with the climate system, in a time frame which allows ecosystems to adapt naturally and enables sustainable development.* LEGGETT, Jane A.. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary.** Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p. 01. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021.

Esse objetivo deve ser alcançado em um prazo suficiente para permitir que os ecossistemas se adaptem às alterações do clima, assegurando que a produção de alimentos não seja ameaçada e possibilitando que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável.⁴⁷⁰

A Convenção não estabeleceu um limite para as emissões antrópicas totais de GEE, nem indicou o nível de concentração total dos gases no qual ocorreria uma interferência perigosa ao sistema climático. As estimativas desses níveis evoluem continuamente com os avanços científicos e são complicadas pela necessidade política de considerar a capacidade das sociedades de se adaptarem.⁴⁷¹

Apesar disso, o tratado fornece a estrutura para a colaboração e evolução dos esforços ao longo de décadas. É possível caracterizá-lo como sendo a primeira etapa qualitativa dessa colaboração.⁴⁷²

Freestone, na obra “*The Oxford Handbook of International Climate Change Law*”, arrazoa no sentido de que hoje, com a possibilidade de se aplicar uma análise retrospectiva da experiência de décadas de árduas negociações climáticas, pode-se constatar que a UNFCCC tem funcionado como um instrumento progressivo. Assim como a Convenção de Viena de 1985 para a Proteção da Camada de Ozônio, a UNFCCC se baseia essencialmente em uma abordagem de prevenção e precaução. Em seu objetivo geral, por exemplo, não se pretende reverter o efeito estufa, mas sim, como prevê o Artigo 2⁴⁷³, a

⁴⁷⁰ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. p. 22. ISBN: 92-9219-031-8.

⁴⁷¹ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. p. 23. ISBN: 92-9219-031-8.

⁴⁷² LEGGETT, Jane A.. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement**: a summary. Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p. 02. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021.

⁴⁷³ *Article 2. OBJECTIVE - The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.* UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.05. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

estabilização das concentrações de gases na atmosfera em um nível que evitaria uma interferência perigosa ao sistema climático.⁴⁷⁴

Isso também pode ser inferido dos princípios do documento listados em seu Artigo 3, que devem orientar as ações das Partes. Importante destacar que, sendo uma fonte formal de orientação, a lista não deve ser considerada como exaustiva.

No contexto desta Tese, esses princípios também são relevantes, revelando o comprometimento da comunidade internacional no enfrentamento da crise ambiental por meio de uma abordagem baseada na cooperação, resultante da busca pela proteção de interesses comuns. Visualizam-se, portanto, importantes elementos contextuais que devem ser examinados para fundamentar as reflexões sobre as possibilidades de uma nova e disruptiva lógica a ser aplicada ao sistema de Direito Internacional. Essa racionalidade, originada das necessidades e condições próprias dos tempos atuais, ainda precisa de desenvolvimento, amadurecimento e sustentação nas relações concretas entre os Estados. Contudo, os germes de alterações substanciais, sustentadas na cooperação internacional e na proteção de interesses comuns, já existem e parecem fortalecer-se.

Dentre os princípios constantes no Artigo 3, destacam-se especialmente os de números 1, 3 e 5. O Princípio 1 preconiza que os Estados devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, “com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades”. Nessa perspectiva, atribui aos países desenvolvidos a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos.⁴⁷⁵

Há uma ênfase em relação às noções de equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Estabelece-se, neste ponto, uma relação direta com o Princípio 7 da Declaração do Rio, de 1992, que dispõe que:

Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, **os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas.** Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento

⁴⁷⁴ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 02.

⁴⁷⁵ UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.05. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.⁴⁷⁶ [Grifos do autor] [Tradução livre]

No contexto da Convenção, este Princípio possui diversas aplicações. As emissões de gases do efeito estufa, passadas e presentes, estão distribuídas de forma desigual entre as Partes, que possuem capacidades e recursos distintos para lidar com as causas e efeitos das mudanças climáticas. O Artigo 3.1 incita os países industrializados a assumirem a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos.

O Princípio 3, por sua vez, determina que as Partes devem adotar as medidas necessárias para antecipar, prevenir ou minimizar as causas das alterações do clima, bem como mitigar seus efeitos. Além disso, destaca que mesmo em situações de incerteza científica, quando há a verificação de ameaças de danos graves ou irreversíveis, tal cenário não pode justificar a inação, implicando em responsabilidades. O princípio também ressalta que as políticas e medidas adotadas devem ser eficazes em termos de custos, visando garantir benefícios globais com o menor custo possível. Portanto, é necessário considerar os diferentes contextos socioeconômicos de cada país.⁴⁷⁷

O quinto princípio versa sobre a cooperação internacional no campo econômico. Segundo a disposição, as Partes devem agir de modo a promover o “crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento” dos países, especialmente daqueles subdesenvolvidos. O princípio preconiza que as medidas econômicas para enfrentar as mudanças climáticas não devem caracterizar formas de restrição dissimulada ao comércio internacional.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ *States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.* UNITED NATIONS. Rio Declaration On Environment And Development. June 14, 1992. Rio de Janeiro, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 08 set. 2022.

⁴⁷⁷ UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.05. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

⁴⁷⁸ UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.05. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

Apesar de, como referido, a Convenção ter uma abordagem preventiva e precaucional, há uma série de compromissos ratificados. Dentre eles é interessante observar as disposições constantes no Artigo 4.8. Em que pese a característica comum a esses compromissos ser um certo grau de generalidade e a não fixação de metas⁴⁷⁹, a partir do exame do supracitado artigo pode-se observar o reconhecimento de importantes elementos. Com base nessa disposição, é possível inferir um alto grau de reconhecimento em relação à gravidade da crise ambiental em nível global, bem como o consenso em torno da ideia da necessidade de construir respostas jurídicas e operacionais vinculadas aos desafios emergentes, com uma ênfase especial nos desdobramentos dos impactos da degradação dos ecossistemas – e, por conseguinte, de seus serviços.

O artigo determina que as Partes deverão assegurar a realização das ações necessárias para a implementação dos termos da Convenção, incluindo aquelas ligadas ao financiamento, seguro e transferência de tecnologia, para atender às necessidades das Partes, em especial dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, são listados os seguintes países:

- (a) Pequenos países insulares;
- (b) Países com áreas costeiras baixas;
- (c) Países com áreas áridas e semi-áridas, áreas florestais e áreas sujeitas à degradação florestal;
- (d) Países com áreas sujeitas a desastres naturais;
- (e) Países com áreas sujeitas a secas e desertificação;
- (f) Países com áreas de alta poluição atmosférica urbana;
- (g) Países com áreas com ecossistemas frágeis, incluindo ecossistemas montanhosos;
- (h) Países cujas economias são altamente dependentes da receita gerada pela produção, processamento e exportação e / ou do consumo de combustíveis fósseis e produtos associados intensivos em energia; e
- (i) Países sem litoral e de trânsito.⁴⁸⁰ [Tradução livre]

⁴⁷⁹ O caput do Artigo 4.1 contém a palavra “deve” - uma palavra de obrigação geralmente aceita - no entanto, a maioria dos “compromissos” listados nesse Artigo 4 são exortatórios. No entanto, todas as Partes têm a obrigação de desenvolver, atualizar e publicar “inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e remoção por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal” (Artigo 4.1.a), bem como formular, implementar, publicar e regularmente atualizar “programas nacionais e, quando apropriado, regionais contendo medidas para mitigar as mudanças climáticas ... bem como medidas para facilitar a adaptação adequada às mudanças climáticas.” (Artigo 4.1.b). Além disso, as Partes, em sua sessão da Conferência das Partes, devem revisar as comunicações nacionais com o objetivo de retornar as emissões de GEE individualmente, ou em conjunto, aos níveis de 1990 (Artigo 4.2.b). FREESTONE, David. *The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime*. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016.

⁴⁸⁰ (a) *Small island countries*; (b) *Countries with low-lying coastal areas*; (c) *Countries with arid and semi-arid areas, forested areas and areas liable to forest decay*; (d) *Countries with areas prone to natural disasters*; (e) *Countries with areas liable to drought and desertification*; (f) *Countries with areas of high urban atmospheric pollution*; (g) *Countries with areas with fragile ecosystems, including mountainous ecosystems*; (h) *Countries whose economies are highly dependent on income generated from*

Outro aspecto crucial a ser examinado, visando registrar o estado avançado dos processos diplomáticos envolvidos nas negociações internacionais relacionadas às ações estatais no contexto das mudanças climáticas, é a organização e o funcionamento efetivo da Convenção-Quadro.

Embora essa descrição não esteja imediatamente conectada às discussões relativas ao reconhecimento dos migrantes ambientais e às estruturas normativas necessárias para assegurar a sua proteção em nível internacional, há uma conexão indireta relevante. Ao abordar as migrações ambientais, especialmente no contexto das mudanças climáticas globais e do colapso dos ecossistemas, surgem uma série de novos direitos e obrigações como objeto de debate na comunidade internacional. Isso é particularmente evidente no caso das migrações ambientais. Compreender não apenas a história dos processos de reconhecimento das mudanças climáticas e seus efeitos adversos, mas também os espaços de debates, negociações e construção de respostas, é crucial.

Dedicar parte desta Tese para o registro desse importante espaço internacionalmente firmado, é de fundamental importância para que se possa refletir sobre o papel, as potencialidades e as limitações da diplomacia na constituição de novos direitos e de novos encargos dos países, notadamente no que se refere ao objeto desta investigação: a mobilidade humana em contexto de crise ambiental e climática.

Dessa forma, os leitores interessados em aprofundar o entendimento sobre a organização e o funcionamento da Convenção-Quadro podem complementar sua leitura com o Apêndice II.

Nesse sentido, entendendo também ser relevante apresentar algumas das principais deliberações das Conferências das Partes e sua evolução histórica, o Apêndice III fornece um panorama geral de cada uma das Conferências até a de número 26, ocorrida em Glasgow, em 2021.

Isso é importante, pois parametriza o nível de desenvolvimento das discussões. Tal registro é necessário ao se refletir sobre potenciais alterações, redirecionamentos ou reinterpretções das responsabilidades dos Estados e dos direitos dos indivíduos no contexto do aquecimento global e da crise ambiental/climática. Esse é o pano de fundo

the production, processing and export, and/or on consumption of fossil fuels and associated energy-intensive products; and (i) Landlocked and transit countries. UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.08-09. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

que torna férteis os debates acerca da imperiosidade de buscar a construção e consolidação de uma nova categoria jurídica internacionalmente aceita para a proteção de sujeitos vulnerabilizados por essa realidade e que, por meio da migração, buscam recomeçar suas vidas em outros países.

Ademais, dada a importância das Conferências das Partes em termos de negociação internacional sobre as mudanças climáticas, pode-se afirmar que qualquer discussão em nível internacional que se pretenda, em algum momento, tornar-se um mecanismo jurídico de ampla aplicação no Direito Internacional e que tenha relação com o tema será, primeiramente, debatida nestes encontros. Isso se deve à própria natureza desse espaço, que congrega a maior parte dos países e é especificamente dedicado a negociações diplomáticas, manifestações de interesses e preocupações presentes na comunidade internacional, bem como à busca por soluções globais relacionadas ao assunto.

5.3 MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO CONTEXTO DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Dentro do escopo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, é notável a intenção de abordar globalmente os efeitos das mudanças climáticas, incluindo a mobilidade humana. Embora a regulamentação desse tema ainda não tenha sido concretizada, há avanços significativos que têm o potencial de impulsionar esse processo.⁴⁸¹

A abordagem das migrações ambientais foi introduzida pela primeira vez durante a COP15 em Copenhague, no ano de 2009. Nesse evento, a discussão ressaltou a importância de medidas preventivas para fortalecer a resiliência dos países mais vulneráveis. O texto final da COP15 refletiu a necessidade dessas ações, visando evitar o deslocamento populacional decorrente da degradação das condições de vida.

Entretanto, apesar do reconhecimento da importância das ações preventivas, o documento não delineou um plano de ação que incorporasse essas medidas. Embora o

⁴⁸¹ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. *Climatic Change*, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 146, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

texto final tenha mencionado a urgência de fortalecer a resiliência, não apresentou diretrizes específicas ou estratégias práticas de implementação.⁴⁸²

Em 2010, um marco importante no debate internacional sobre o assunto foi alcançado durante a COP 16, quando os Acordos de Cancún foram aprovados pela Conferência das Partes. Esses acordos estabeleceram o Quadro de Adaptação de Cancún, instando os países a intensificarem as ações de adaptação. Isso incluiu a implementação de diversas atividades, como a promoção de medidas para aprimorar o entendimento, a coordenação e a colaboração sobre o deslocamento causado pelas mudanças climáticas, a migração e o planejamento de realocações, quando apropriado, em níveis nacional, regional e internacional. Essa convocação levou em consideração as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, assim como as capacidades individuais, prioridades, metas e circunstâncias específicas relacionadas ao desenvolvimento nacional e regional.⁴⁸³

Apesar de sua importância, é fundamental ressaltar que a questão da mobilidade humana é abordada apenas uma vez no documento. Nesse contexto, a questão é mencionada na forma de um convite direcionado a todas as Partes da Conferência, requerendo a intensificação de suas ações de acordo com os princípios estabelecidos no acordo.⁴⁸⁴

Salienta-se, também, que a menção à migração ambiental destaca a importância de considerar o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. Como será explorado em maior profundidade no item 5.7, isso implica levar em conta a capacidade, as circunstâncias, os objetivos e as prioridades de desenvolvimento nacional e regional de cada uma das partes envolvidas.

Após os Acordos de Cancún e antes do Acordo de Paris, as decisões da COP não mencionavam explicitamente “deslocamentos, migrações ou realocações planejadas causadas pelas mudanças climáticas”. Entretanto, outras resoluções buscaram abordar as perdas e danos decorrentes dos impactos adversos das mudanças climáticas, incluindo

⁴⁸² UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009: part one - proceedings.** Geneva: UN Press, 2010. FCCC/CP/2009/11. P.05. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6102>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁴⁸³ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 145, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴⁸⁴ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 (Addendum): part two - action taken by the conference of the parties at its sixteenth session.** Geneva: Un Press, 2010. p.04. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6527>. Acesso em: 24 jan. 2024.

eventos extremos e ocorrências de início gradual. Na COP 18, realizada em Doha em 2012, foi reconhecida a demanda por mais esforços na promoção da compreensão e experiência sobre perdas e danos, incluindo os efeitos das mudanças climáticas na mobilidade humana.⁴⁸⁵

Na COP 19, a Conferência estabeleceu o Mecanismo Internacional de Varsóvia para lidar com perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas⁴⁸⁶, com o objetivo de ampliar o conhecimento e compreensão sobre essa questão. Um destaque foi o parágrafo 5.c.iii, que indicava uma ação distinta em vez de apenas diálogos ou estudos mais aprofundados. Ele sugeria medidas e apoio reforçados para lidar com perdas e danos, permitindo a implementação de abordagens adicionais quando necessário, especialmente em relação a eventos ambientais extremos e ocorrências graduais.⁴⁸⁷

As migrações ocorridas em razão dos efeitos adversos das mudanças do clima não foram expressamente mencionadas na decisão que estabeleceu o Mecanismo de Varsóvia; no entanto, o seu objetivo inclui o assunto.⁴⁸⁸

Nesse sentido, o Comitê Executivo incluiu a questão entre os temas a serem enfrentados no plano de trabalho, conforme evidenciado na ação de número 6 proposta.

Ação nº 6: Melhorar a compreensão e os conhecimentos sobre como os impactos das mudanças climáticas estão afetando os padrões de migração, deslocamento e mobilidade humana e a aplicação de tal entendimento e experiência;⁴⁸⁹ [Tradução livre]

Em 2015, houve uma mudança significativa para o Mecanismo de Varsóvia, especificamente em relação às migrações. Na vigésima primeira edição da COP, foi solicitado ao mecanismo que criasse um grupo de trabalho para formular recomendações sobre abordagens integradas para prevenir, minimizar e enfrentar os deslocamentos

⁴⁸⁵ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 145, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴⁸⁶ *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*.

⁴⁸⁷ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 145, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴⁸⁸ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)**. 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁴⁸⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 (Addendum): part two - action taken by the conference of the parties at its nineteenth session**. Geneva: UN Press, 2014. p.07-14. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/8105>. Acesso em: 24 jan. 2024.

ocorridos nesse contexto. Essa solicitação deu origem à formação da Força-Tarefa sobre Deslocamentos do Mecanismo de Varsóvia.⁴⁹⁰

Os integrantes da força-tarefa compreendem representantes da Plataforma de Deslocamento por Desastres (PDD)⁴⁹¹, agências das Nações Unidas, instituições internacionais, organizações da sociedade civil e órgãos estabelecidos pela própria Convenção-Quadro. Esses progressos evidenciam uma alteração de perspectiva por parte da COP no que tange aos direitos humanos e à mobilidade humana, áreas não previamente abordadas de forma explícita.⁴⁹²

O Artigo 8, parágrafo 4, do Acordo de Paris, por sua vez, delineou sugestões específicas para áreas de cooperação e facilitação entre as Partes. Essas áreas incluem diversos elementos, como sistemas de alerta precoce, prontidão para situações de emergência, eventos climáticos de início gradual, ocorrências que possam resultar em perdas e danos irreversíveis e permanentes, avaliação e gestão abrangente de riscos, mecanismos de seguro contra riscos, agrupamento de riscos climáticos e outras soluções de seguros. Além disso, são consideradas as perdas não econômicas e a resiliência de comunidades, meios de subsistência e ecossistemas.⁴⁹³

Nessa linha, o Artigo 9 instou os países desenvolvidos a oferecer recursos financeiros para auxiliar os países em desenvolvimento em suas ações de mitigação e adaptação, em conformidade com os compromissos já estabelecidos na Convenção. Esse apoio financeiro deve ser ajustado de acordo com as estratégias delineadas pelos países receptores, considerando suas necessidades, prioridades e limitações de capacidade, especialmente para aqueles particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas.⁴⁹⁴ Isso faz parte de um entendimento já consolidado de

⁴⁹⁰ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. *Climatic Change*, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 145, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

⁴⁹¹ *Platform on Disaster Displacement*.

⁴⁹² OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: Ohchr, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD). p.06.

⁴⁹³ BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 05 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

⁴⁹⁴ BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 05 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

responsabilidade em relação aos efeitos negativos das alterações do clima e da necessidade de cooperação internacional para a solução da situação emergente.

Em alguns casos, os países podem não possuir capacidade suficiente para iniciar programas de adaptação adequados. Em situações em que a existência desses países é ameaçada pelas mudanças climáticas, a migração pode se tornar a única opção viável para as comunidades afetadas.

De acordo com Matias, caso seja aplicada a lógica do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ou mesmo o princípio do poluidor-pagador, os países com histórico de altas emissões devem assumir a responsabilidade de oferecer vistos humanitários relacionados ao clima.⁴⁹⁵

A COP21 também ficou marcada por declarações feitas pelos Chefes de Estado dos países que integram a AOSIS (*Alliance of Small Island States*) na abertura da Conferência. Os países membros dessa aliança, sem dúvida, estão entre os maiores interessados na regulamentação das migrações ambientais, haja vista que são também os mais ameaçados em razão de um rápido processo de deterioração de seus serviços ecossistêmicos. Esse é o caso, por exemplo, de Kiribati, país de origem de Ioane Teitiota, conforme abordado no capítulo 3.

Atualmente (2024), integram a aliança 39 países, de cinco regiões distintas (Caribe, Pacífico, África, Oceano Índico e Mar da China Meridional). São eles:

CARIBE

- Antígua e Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belize
- Cuba
- Dominica
- República Dominicana
- Granada
- Guiana

⁴⁹⁵ MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1, p. 152, 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

- Haiti
- Jamaica
- São Cristóvão e Nevis
- Santa Lúcia
- São Vicente e Granadinas
- Suriname
- Trindade e Tobago

PACÍFICO

- Ilhas Cook
- Estados Federados da Micronésia
- Fiji
- Kiribati
- Nauru
- Niue
- Palau
- Papua Nova Guiné
- República das Ilhas Marshall
- Samoa
- Ilhas Salomão
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

ÁFRICA, OCEANO ÍNDICO E MAR DA CHINA MERIDIONAL

- Cabo Verde
- Comores
- Guiné-Bissau
- Maldivas
- Maurícia
- São Tomé e Príncipe

- Seychelles
- Singapura
- Timor-Leste

Na ocasião da COP 21, 23 desses estados fizeram pronunciamentos: Fiji, Guiné-Bissau, Tuvalu, Nauru, Ilhas Marshall, Camarões, Chipre, Cabo Verde, Malta, Cuba, Bahamas, Kiribati, Antígua e Barbuda, São Cristóvão e Neves, Maurícia, Samoa, Palau, Santa Lúcia, Granada e São Tomé e Príncipe.

Os representantes dos países em questão expressaram opiniões semelhantes ao ressaltarem a vulnerabilidade de suas nações. Eles enfatizaram a implementação de medidas locais já em curso para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e defenderam a necessidade urgente de adotar estratégias de mitigação, especialmente nos países mais suscetíveis. Também destacaram a importância de manter o aquecimento global dentro de limites aceitáveis, visando não ultrapassar uma elevação média de 1,5° C acima dos níveis pré-industriais.

A esse respeito, merece destaque a fala do representante de Tuvalu

Enfrentamos muitos desafios políticos nesta reunião. Criticamente, devemos concordar que o Acordo de Paris é um tratado ou protocolo legalmente vinculativo sob a Convenção. Ele deve se ancorar firmemente em seus objetivos e princípios. Qualquer coisa menos do que isso sinalizaria ao mundo que não estamos levando a sério a questão das mudanças climáticas. Eu encorajo veementemente alguns de nossos parceiros de negociação a deixarem de lado seus desafios domésticos e se unirem ao restante do mundo em prol de um tratado legalmente vinculativo. Qualquer coisa menos que isso seria vergonhoso. Todos nós devemos nos comprometer a tomar ações substanciais de mitigação. Devemos ser obrigados a implementar nossos Compromissos Nacionalmente Determinados e não apenas comunicá-los. O tratado de Paris deve ser claro em relação a como estabelece uma meta para o futuro. Para Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, Países Menos Desenvolvidos e muitos outros, estabelecer uma meta global de temperatura abaixo de 1,5 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais é crucial.⁴⁹⁶
[Tradução livre]

⁴⁹⁶ *We face many political challenges at this meeting. Critically we must agree that the Paris Agreement is a legally binding treaty or protocol under the Convention. It must anchor firmly on its objective and principles. Anything less would signal to the world that we are not serious about climate change. I strongly encourage some of our negotiating partners to put aside your domestic challenges and unite with the rest of the world for a legally binding treaty. Anything less would be shameful. We must all commit to take substantial action on mitigation. We must be obliged to implement our Nationally Determined Commitments and not just communicate them. The Paris treaty must be clear in how it sets a goal for the future. For Small Island Developing States, Least Developed Countries and many others, setting a global temperature goal of below 1.5 degrees Celsius relative to pre-industrial levels is critical.* United Nations Framework Convention on Climate Change. **Keynote Statement:** delivered by the prime minister of Tuvalu, the honourable eneale s. sopoaga at the leaders events for heads of state and government at the opening of the COP 21, 30th november 2015. Geneva: UN Press, 2015. Disponível em:

No que se refere às migrações ambientais, apenas Tuvalu e Antígua e Barbuda se manifestaram, alertando sobre o que o futuro reserva ao mundo caso medidas efetivas não sejam adotadas. Isso pode ser apreendido no seguinte trecho do pronunciamento do Primeiro-Ministro de Tuvalu: “A situação dos refugiados que vemos hoje, e ousaria acrescentar o aumento do terrorismo e radicalismo, representa apenas uma pequena medida do que o mundo enfrentará se não abordarmos as mudanças climáticas”.⁴⁹⁷

Dentre todas as Conferências das Partes, a COP 21 foi, sem dúvida, a mais relevante para o tema das migrações ambientais. Além das manifestações anteriormente evidenciadas, a determinação de constituir a Força-Tarefa sobre Deslocamentos, ligada ao Mecanismo Internacional de Varsóvia de Perdas e Danos, gerou uma grande repercussão. A partir disso, de maneira específica e aprofundada, a COP passou a contar com um órgão dedicado exclusivamente à mobilidade humana ocorrida em razão de eventos ambientais. Isso representou uma importante mudança na forma como o assunto era tratado, sinalizando um esforço das partes em compreender e, na medida do possível, encontrar e aplicar soluções para a questão.

Considerando a grande relevância desta Força-Tarefa em termos de cooperação internacional e movimento no campo diplomático para a sua viabilização por meio da Convenção Quadro sobre as Mudanças Climáticas, o tópico a seguir dedica-se a apresentar suas principais diretrizes e resultados. Também são apresentados os principais elementos de seu Relatório, publicado em 2018 como resultado das atividades previstas por seu Plano de Ação.

O aprofundamento sobre as atividades da Força-Tarefa e as informações de seu Relatório são de grande importância para esta Tese, pois relacionam-se diretamente com o problema de pesquisa que orienta essa investigação. Isto é, tais informações corroboram para que se possa compreender se, e em que medida, a centralidade que eventos ambientais de larga escala vêm assumindo na agenda política internacional repercute sobre a proteção jurídica internacional de migrantes ambientais.

https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_tuvalu.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁴⁹⁷ *The plight of refugees we see today, and dare I add of increasing terrorism and radicalism, represents a small measure of what the world will face if we do not tackle climate change. **Keynote Statement:** delivered by the prime minister of Tuvalu, the honourable eneie s. sopoaga at the leaders events for heads of state and government at the opening of the COP 21, 30th november 2015. Geneva: UN Press, 2015.*

Disponível em:

https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_tuvalu.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

5.4 FORÇA-TAREFA SOBRE DESLOCAMENTOS E O MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSÓVIA

A Força-Tarefa sobre Deslocamentos, mencionada anteriormente, apresenta uma característica especial que, de certa forma, define sua vocação. Ao ser concebida em associação ao Mecanismo Internacional de Varsóvia de Perdas e Danos, pode-se inferir uma premissa crucial: a própria formação da Força-Tarefa implica um reconhecimento tácito da conexão entre os efeitos adversos das mudanças climáticas e a mobilidade humana. Como já mencionado, o órgão busca, entre outras coisas, ampliar o conhecimento sobre o tema por meio de estudos abrangentes; no entanto, sua constituição revela sua relevância diante das Partes, servindo como um indicativo importante do reconhecimento dessa conexão entre os fatores supracitados.

Institucionalmente, a Força-Tarefa foi encarregada de suas tarefas pelo Comitê Executivo do Mecanismo de Varsóvia e, portanto, submete-se a ele. Por sua vez, o Comitê desenvolve suas atividades em cumprimento ao mandato concedido no âmbito dos processos da UNFCCC, devendo reportar-se a ela.

A imagem a seguir ilustra a relação entre o âmbito de negociação das Partes, o Mecanismo de Varsóvia e a Força-Tarefa sobre Deslocamentos.

Figura 5: Relação Institucional entre a UNFCCC, o Mecanismo Internacional de Varsóvia de Perdas e Danos e a Força-Tarefa sobre Deslocamentos



Fonte: *Task Force on Displacement*.⁴⁹⁸

⁴⁹⁸THE EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE. United Nations Framework On Climate Change. **Task Force on Displacement**. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#Phase-3->. Acesso em: 24 jan. 2024.

Após sua constituição, a Força-Tarefa desenvolveu uma proposta de ação em três fases. A primeira fase (Fase 1) estava planejada para ocorrer no período de junho de 2017 a abril de 2019 e tinha como objetivo fornecer uma avaliação abrangente de questões mais amplas relacionadas ao deslocamento causado pelas mudanças climáticas. Para isso, os seguintes temas foram objeto de análise: i) Política/Prática - Nacional/Subnacional; ii) Política - Internacional/Regional; iii) Dados e avaliação; iv) Enquadramento e vínculos.⁴⁹⁹

Como resultado, a COP 24, realizada em 2018 em Katowice, na Polônia, adotou um conjunto de recomendações com base na avaliação apresentada pelo Comitê Executivo do Mecanismo de Varsóvia em seu relatório anual.

A segunda fase teve início em abril de 2019 e foi concluída em setembro de 2022. Durante esse período, foi elaborado um novo Plano de Ação da Força-Tarefa, fundamentado nas diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Comitê Executivo, assim como nas recomendações oriundas dos resultados de sua primeira fase de implementação.⁵⁰⁰

Atualmente (2024), o objetivo principal do órgão é fortalecer a cooperação e facilitar a mobilidade humana, abrangendo áreas como migração, deslocamento interno e realocação planejada. Além disso, busca disseminar e facilitar a implementação das recomendações elaboradas na primeira fase, ao mesmo tempo em que promove a participação das partes interessadas em ações adicionais.

O Quadro a seguir sintetiza o terceiro plano de ação da Força-Tarefa, identificando as atividades que auxiliarão na implementação de abordagens integradas para prevenir, minimizar e lidar com as migrações, contribuindo assim para a execução das funções do Mecanismo de Varsóvia relacionadas à mobilidade humana.⁵⁰¹

⁴⁹⁹THE EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE. United Nations Framework On Climate Change. **Task Force on Displacement**. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#Phase-3->. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁰⁰THE EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE. United Nations Framework On Climate Change. **Task Force on Displacement**. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#Phase-3->. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁰¹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT (Geneva). United Nations Framework on Climate Change. **Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024**. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

Quadro 3: Síntese do terceiro plano de ação da Força-Tarefa sobre Deslocamentos –
Impactos Desejados x Atividades

IMPACTOS DESEJADOS	ATIVIDADES
<p>Promover uma compreensão compartilhada de abordagens para evitar, minimizar e lidar com o deslocamento associado aos impactos das mudanças climáticas</p>	<p>1. Organizar, em conjunto com a Rede das Nações Unidas sobre Migração, uma consulta com partes interessadas sobre a implementação das recomendações da Força-Tarefa e o aprimoramento de suas conexões com o Pacto Global para a Migração e o Pacto Global sobre Refugiados.</p> <p>2. Organizar uma sessão conjunta de <i>briefings</i> para o Comitê Executivo e membros dos grupos de especialistas temáticos sobre o trabalho das organizações membros da Força-Tarefa para evitar, minimizar e lidar com o deslocamento.</p> <p>3. Realizar sessões de capacitação, como parte das sessões de treinamento existentes, sobre a prevenção, minimização e abordagem do deslocamento para negociadores da UNFCCC e outros stakeholders-chave.</p>
<p>Apoiar as Partes com ferramentas práticas e de fácil utilização para implementar as recomendações</p>	<p>4. Desenvolver um guia técnico, em conjunto com o grupo de especialistas sobre perdas não econômicas, sobre a prevenção, minimização e abordagem das perdas não econômicas no contexto da mobilidade humana (incluindo impactos no conhecimento indígena ou local, identidade social e patrimônio cultural).</p> <p>4.1. Desenvolver um guia técnico sobre a integração de conexões entre a mobilidade humana e as mudanças climáticas nos processos relevantes de planejamento nacional de mudanças climáticas, como o processo de formulação e implementação de Planos Nacionais de Adaptação, em colaboração com o Grupo de Especialistas dos Países Menos Desenvolvidos e contribuições determinadas nacionalmente.</p> <p>5. Desenvolver um guia técnico sobre acesso a financiamento para prevenir, minimizar e abordar os impactos do deslocamento, em colaboração com o grupo de especialistas em ação e apoio.</p>
<p>Aumentar a visibilidade e impacto da Força Tarefa, incluindo o aprimoramento da facilidade de uso de seus produtos</p>	<p>6. Organizar eventos em fóruns relevantes (por exemplo, semanas climáticas regionais, Exposição de Planos Nacionais de Adaptação, sessões de negociação da UNFCCC) para apresentar o trabalho e a visão da Força-Tarefa.</p> <p>7. Desenvolver e divulgar produtos para comunicar efetivamente as recomendações sobre abordagens integradas, incluindo guias técnicos e produtos de conhecimento (publicações visuais, infográficos, mensagens em redes sociais e atualizações de websites).</p> <p>7.1. Apoiar a organização de eventos de divulgação do Comitê Executivo (fornecimento de conhecimento técnico, sugestão de palestrantes, disseminação de informações relevantes, etc.).</p>

Fonte: *Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024*.⁵⁰²

⁵⁰² TASK FORCE ON DISPLACEMENT (Geneva). United Nations Framework on Climate Change. **Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024**. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

Ao examinar as atividades propostas e os impactos esperados, torna-se evidente a coordenação de esforços para mobilizar ações visando prevenir e remediar as migrações ambientais ocorridas no contexto das mudanças climáticas. Desde a criação da Força-Tarefa, observa-se um gradual aumento na relevância política e diplomática do assunto.

Nesse sentido, conforme Vanhala e Calliari, durante a COP 25 em Madrid, realizada em dezembro de 2019, a atenção voltou-se para a Força-Tarefa e suas atividades. Isso ocorreu tanto em uma reunião com partes interessadas, integrada à revisão do Mecanismo Internacional de Varsóvia, quanto ao longo das negociações relacionadas a perdas e danos.⁵⁰³

Em um contexto geral, considerando o histórico das dificuldades envolvendo as migrações ambientais, a crescente atenção que o tema vem ganhando nas discussões das Partes da UNFCCC é um importante indicativo de que mais esforços diplomáticos e jurídicos estão sendo implementados. A criação deste espaço e órgão já é um fator a ser considerado como uma faceta da cooperação internacional para lidar com o tema. Apesar de ainda não existir uma legislação como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, amplamente aplicável e com um quadro jurídico bem definido, a criação da Força-Tarefa sobre Deslocamentos, juntamente com as discussões internacionais desencadeadas por sua atuação, sem dúvida, influenciam o ambiente político em direção à constituição de um possível novo direito.

5.5 RELATÓRIO DA PRIMEIRA FASE DAS AÇÕES DA FORÇA-TAREFA SOBRE DESLOCAMENTOS

O presente tópico é dedicado a apresentar as principais informações publicadas no ano de 2018 como resultado da primeira fase das ações propostas pela Força-Tarefa sobre Deslocamentos. Apesar de a segunda fase ter sido concluída em 2019, seus resultados não possuem o mesmo escopo que a primeira fase. A primeira fase, conforme referido no item 5.4, teve como objetivo fornecer uma avaliação abrangente sobre as migrações ambientais, a fim de orientar as fases subsequentes. Portanto, no contexto desta Tese, é o documento que contém os aportes mais importantes.

⁵⁰³ VANHALA, Lisa; CALLIARI, Elisa. Governing people on the move in a warming world: framing climate change migration and the unfccc task force on displacement. **Global Environmental Change**, [S.L.], v. 76, p. 102578, set. 2022. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102578>.

Essas contribuições, como será observado, também mencionam explicitamente a degradação dos Serviços Ecossistêmicos como um dos fatores determinantes para a migração, ratificando a necessidade de avaliar as questões relacionadas aos efeitos das mudanças climáticas, também sob essa ótica.

O documento possui sete eixos principais que orientaram as atividades da Força-Tarefa em sua realização e que demonstram a sua profundidade e relevância. São eles:

1. Mapeamento da Mobilidade Humana e Mudanças Climáticas em Políticas Nacionais e Estruturas Institucionais Relevantes;
2. Síntese do estado do conhecimento sobre os deslocamentos relacionados a eventos de início lento (*Slow onset events*);
3. Mapeamento dos planos de trabalho de órgãos/programas de trabalho sob a UNFCCC sobre deslocamentos;
4. Mapeamento da Mobilidade Humana (Migrações, Deslocamentos e Realocações Planejadas) e Mudanças Climáticas em Processos Internacionais, Políticas e Estruturas Legais;
5. Mapeamento de estruturas institucionais e mandatos dentro do sistema das Nações Unidas para evitar, minimizar e abordar os deslocamentos, além de delinear opções para facilitar a coordenação de processos-chave;
6. Mapeamento de orientações e ferramentas internacionais e regionais existentes sobre evitar, minimizar, abordar e facilitar soluções duradouras para os deslocamentos relacionados aos impactos adversos das mudanças climáticas;
7. Coleta sistemática de dados e monitoramento dos deslocamentos e seus impactos em nível local, nacional, regional e internacional para informar avaliações abrangentes de necessidades e riscos na formulação de políticas e planos;

Embora o Relatório em sua totalidade seja muito relevante, suas contribuições mais significativas para esta Tese concentram-se nos itens 1, 2, 4, 5 e 6. Por essa razão, cada um dos tópicos seguintes direciona-se especificamente a cada um deles.

5.5.1 Mapeamento da Mobilidade Humana e Mudanças Climáticas em Políticas Nacionais e Estruturas Institucionais Relevantes

Durante o lavamento feito para a realização do mapeamento e análise, conforme descrito em sua metodologia, o Relatório revisou e analisou mais de 90 legislações, políticas ou estratégias de mobilidade humana; 56 políticas, planos ou estratégias nacionais de adaptação; 165 Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas e 18 Contribuições Nacionalmente Determinadas; e 143 Comunicações Nacionais.⁵⁰⁴

Antes de se adentrar nos resultados apresentados pelo Relatório, primeiramente é preciso pontuar, o que são as “Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas”, o que são as “Contribuições Nacionalmente Determinadas” e as “Comunicações Nacionais”⁵⁰⁵.

Em 2014, antes da COP 21, todas as Partes foram convidadas a apresentar suas “Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas” (INDCs)⁵⁰⁶ ao secretariado antes do encontro que ocorreria no ano seguinte. Esse convite estabeleceu o prazo até o primeiro trimestre de 2015 para as Partes que estivessem dispostas a antecipar suas contribuições. O objetivo desse processo era garantir que as INDCs fossem comunicadas de maneira a promover clareza, transparência e compreensão durante a Conferência.⁵⁰⁷

As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC)⁵⁰⁸, assim, correspondem às versões já consolidadas das INDCs e apresentadas de forma oficial à UNFCCC após a COP 21.

O Acordo de Paris explicita a necessidade de cada país descrever e comunicar suas ações climáticas pós-2020 por meio destes documentos (NDCs). Coletivamente,

⁵⁰⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁰⁵ *National Communication (NC)*.

⁵⁰⁶ *Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*.

⁵⁰⁷ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)**. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/indcs>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁰⁸ *Nationally Determined Contributions (NDCs)*.

essas ações deveriam servir para determinar se o mundo atingirá os objetivos de longo prazo do Acordo e conseguirá alcançar a meta global de redução das emissões de gases de efeito estufa.⁵⁰⁹

As Comunicações Nacionais correspondem a relatórios periódicos elaborados por cada Parte, seguindo diretrizes estabelecidas pela COP. O Artigo 12, parágrafo 1, da Convenção estipula que cada Parte se compromete a fornecer informações específicas, conforme delineado no Artigo 4, parágrafo 1.⁵¹⁰

Adicionalmente, as Comunicações devem incluir uma descrição abrangente das medidas já em vigor, ou planejadas pela Parte, para implementar os princípios da Convenção. Elas não devem apenas oferecer uma visão detalhada das atividades específicas de cada Parte, mas também desempenham um papel fundamental na construção de uma compreensão coletiva e na avaliação global do progresso em direção aos objetivos da Convenção.⁵¹¹

Pois bem, feitas as devidas considerações, cabe apresentar alguns dos dados gerados pela Força-Tarefa. O primeiro aspecto apontado pelo documento é que apesar dos esforços empreendidos, observam-se lacunas significativas no que diz respeito à coerência e à integração de políticas que conciliam as problemáticas envolvendo a degradação ambiental e a mobilidade humana. Ainda assim, de um total de 66 países e territórios analisados, verificou-se que 53% incorporam referências às mudanças climáticas e aos fatores ambientais em seus quadros nacionais de migração e deslocamento.⁵¹²

Além disso, quando se examina o envio de políticas, planos ou estratégias nacionais de adaptação por parte de 37 países e territórios, 81% fazem menção explícita

⁵⁰⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Nationally Determined Contributions (NDCs)**. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁰ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (Germany). **UNFCCC RESOURCE GUIDE**: for preparing the national communications of non-annex I parties - module 1 the process of national communications from non-annex i parties. Bonn.: Un Press, 2009. p. 06. Produced by the Financial and Technical Support Programme of the UNFCCC. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/publications/09_resource_guide1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹¹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (Germany). **UNFCCC RESOURCE GUIDE**: for preparing the national communications of non-annex I parties - module 1 the process of national communications from non-annex i parties. Bonn.: Un Press, 2009. p. 06. Produced by the Financial and Technical Support Programme of the UNFCCC. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/publications/09_resource_guide1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹² TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement**: advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

à mobilidade humana. Essa conexão entre adaptação e mobilidade é um elemento relevante em mais de três quartos dos casos examinados.⁵¹³

Em contrapartida, dentre os 193 países e territórios que apresentaram suas INDCs, somente 20% incluíram referências explícitas à mobilidade humana. Este dado sugere uma presença significativamente menor de considerações sobre mobilidade em comparação com outros elementos nas INDCs. Já em relação às NDCs – apresentadas por apenas 18 países – somente o Uruguai fez menciona o tema.⁵¹⁴

Ainda assim, ao analisar as 143 Comunicações Nacionais (NCs) apresentadas, constatou-se que 70% delas faziam referência à mobilidade humana. Esse dado indica uma presença expressiva de considerações sobre o assunto nos relatórios nacionais, sugerindo um reconhecimento crescente da interconexão entre mudanças climáticas, meio ambiente e movimentos populacionais.⁵¹⁵

De acordo com o Relatório, essa percepção dos países quanto à incorporação das dimensões de mobilidade humana ocorre em um cenário de crescente foco global sobre a interseção entre mobilidade humana e mudanças climáticas. A atenção global voltada para o tema tem ampliado a conscientização dos formuladores de políticas nacionais. Este fenômeno ganha destaque no contexto do Mecanismo Internacional de Varsóvia.⁵¹⁶

Contudo, a análise realizada é enfática ao afirmar que, embora as questões referentes à mobilidade humana e às mudanças climáticas estejam identificadas em âmbitos distintos das políticas nacionais, como políticas ambientais e de migração, a implementação dessas normativas, em sua maioria, ainda está pendente.⁵¹⁷

⁵¹³ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁵ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁶ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.10. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁷ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.11. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

Apesar se constatar a criação de comitês nacionais em vários países para orientar o desenvolvimento de políticas em diversas áreas, poucos deles integram representantes das áreas do meio ambiente / clima, migração ou trabalho. Exceções notáveis a essa tendência podem ser encontradas em países como Bangladesh e Gana, onde atores associados ao clima e à migração colaboram de fato.⁵¹⁸

Em alguns casos, há uma falta de coerência e coordenação no âmbito das políticas nacionais. Alguns países elaboram políticas climáticas que contemplam fatores de mobilidade, mas não tratam do tema em suas políticas migratórias. Em geral, porém, o mapeamento revelou uma lacuna significativa na existência de regulamentações relacionadas ao tema. Observou-se uma adoção limitada ou inexistente de legislação especializada tanto nas esferas das mudanças climáticas quanto da mobilidade humana. Dada a complexidade inerente à formulação de estratégias eficazes para lidar com a situação, torna-se evidente que estruturas legais especializadas desempenham um papel crucial.⁵¹⁹

A falta de regulamentação destaca a necessidade de quadros jurídicos específicos, capazes de orientar e respaldar as autoridades nacionais. Estas estruturas jurídicas específicas são fundamentais não apenas na definição de mandatos e autoridades legais, mas também na alocação eficiente dos recursos necessários para lidar de maneira adequada com os desafios das migrações ambientais. Garantir a eficácia das respostas requer, portanto, uma abordagem jurídica clara e adaptada a essa realidade.

5.5.2 Síntese do estado do conhecimento sobre os deslocamentos relacionados a eventos de início lento (*Slow onset events*)

O presente tópico é relevante pois corrobora as informações presentes no capítulo 2 desta Tese. De modo geral, verifica-se que a Força-Tarefa também identifica o colapso dos serviços ecossistêmicos como um fator determinante em processos migratórios. Esses eventos, muitas vezes, atuam como fatores agravantes em diversos contextos, funcionando como multiplicadores de ameaças para outras crises, sejam elas de ordem

⁵¹⁸ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.11. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵¹⁹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.11. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

econômica, social, cultural ou política. A complexidade desses elementos torna cada vez mais desafiador separá-los, frequentemente culminando em crises humanitárias que provocam deslocamentos tanto internos quanto transfronteiriços.⁵²⁰

Nesse sentido, o Relatório salienta que a ocorrência de *Slow Onset Events* pode impactar adversamente os serviços dos ecossistemas, resultando na diminuição dos serviços de provisão. Isso inclui a redução da disponibilidade e acesso a necessidades humanas básicas, como água potável, alimentos, abrigo, produção de energia, etc., elementos cruciais para a subsistência humana.⁵²¹

Esses processos não apenas comprometem a capacidade das comunidades e dos ecossistemas, mas também podem desencadear uma série de ameaças. Quando os meios de subsistência não são devidamente restaurados ou fortalecidos após um desastre, seja ele desencadeado por um evento gradual ou súbito, eventos subsequentes, mesmo que menos severos, podem levar as comunidades e os serviços ecossistêmicos ao colapso. Isso pode se tornar rapidamente uma emergência humanitária.⁵²²

Contudo, segundo o Relatório, a escala e a natureza dos deslocamentos resultantes desses eventos dependerão, em grande medida, da implementação de políticas adequadas de adaptação, redução de riscos de desastres e desenvolvimento. Essas políticas não apenas devem buscar atenuar os impactos de eventos de longo prazo, mas também facilitar, iniciar e/ou gerenciar a migração como uma estratégia positiva, com a realocação planejada sendo considerada como uma opção de último recurso.⁵²³

Com base nisso, a Força-Tarefa recomendou ao Comitê Executivo do Mecanismo Internacional de Varsóvia e à COP, o reconhecimento e promoção de investimentos substanciais, tanto em âmbito nacional quanto internacional, para a obtenção de uma compreensão mais aprofundada desses fenômenos. Isso envolveria a implementação de

⁵²⁰ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.14. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²¹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.14. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²² TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.14. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²³ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.15. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

registros sistemáticos abrangentes, abarcando evacuações preventivas, deslocamentos espontâneos e planejados durante eventos extremos, realocações programadas e retornos em intervalos regulares, tanto antes, durante quanto após esses eventos. Essa abordagem busca não apenas documentar os fenômenos, mas também oferecer *insights* valiosos para orientar estratégias mais eficientes de gestão e resposta diante dessas situações.⁵²⁴

5.5.3 Mapeamento da Mobilidade Humana (Migrações, Deslocamentos e Realocações Planejadas) e Mudanças Climáticas em Processos Internacionais, Políticas e Estruturas Legais

O mapeamento dos processos Internacionais, Políticas e Estruturas legais relacionados à mobilidade humana e mudanças climáticas desenvolvidos pela Força-Tarefa sobre Deslocamentos, foi realizado sob a coordenação da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Seu foco reside na avaliação de como ocorrem as dinâmicas relativas ao tema em diversas agendas políticas de relevância internacional. O levantamento considerou uma variedade de tópicos relacionados à proposta, desde a governança da migração até questões ligadas ao trabalho, assistência humanitária, direitos humanos, ação climática, redução de riscos de desastres, desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. O objetivo da ação foi traçar um panorama, identificando sinergias e pontos de convergência entre as diferentes esferas políticas, diante da necessidade de uma abordagem holística frente a complexidade dessas questões.⁵²⁵

Conforme é destacado pelo documento, o mapeamento buscou identificar como as políticas e quadros jurídicos existentes podem ser adaptados e aprimorados, além de promover uma reflexão sobre a necessidade de uma abordagem integrada e colaborativa entre as diversas agendas políticas.⁵²⁶

⁵²⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.16. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²⁵ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.20. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²⁶ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press,

Foram estabelecidos critérios específicos para a seleção dos processos políticos e quadros legais a serem analisados. Os critérios adotados abrangem: i) compromissos globais, que envolvem a maioria dos Estados Membros da ONU (com inclusão de alguns esforços regionais relevantes em nível internacional); ii) Envolvimento dos Estados, seja liderando, aprovando, endossando ou iniciando processos; e iii) potencial inclusão de referências em pelo menos uma dimensão da interconexão entre mudanças climáticas e mobilidade humana. O enfoque dado, de acordo com o Relatório, buscou garantir a representatividade e a significância dos casos selecionados no contexto das preocupações internacionais sobre o assunto.⁵²⁷

A revisão das agendas políticas dividiram-se em 5 eixos: i) Migração, Deslocamento e Realocação Planejada; ii) Mudanças Climáticas e Meio Ambiente; iii) Desenvolvimento Sustentável; iv) Gestão de Desastres e Ação Humanitária e; v) Direitos Humanos e Normas Internacionais do Trabalho. A seguir são indicadas as agendas examinadas por eixos:

Migração, Deslocamento e Realocação Planejada

- A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes;
- O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM)⁵²⁸;
- Organização Internacional para as Migrações (OIM);
- O Pacto Global sobre Refugiados (GCR)⁵²⁹;
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR);
- Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD)⁵³⁰;
- Agenda da Iniciativa Nansen para a Proteção de Pessoas Deslocadas Além das Fronteiras no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres (PDD)⁵³¹;

2018, p.20. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²⁷ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement**: advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018, p.21. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵²⁸ *Global Compact for Migration*.

⁵²⁹ *Global Compact on Refugees*.

⁵³⁰ *Global Forum on Migration and Development*.

⁵³¹ *Platform on Disaster Displacement*.

- Iniciativa e Diretrizes sobre Migrantes em Países em Crise (MICIC)⁵³²;

Mudanças Climáticas e Meio Ambiente

- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC);
- Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)⁵³³;
- Assembleia Ambiental das Nações Unidas e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP)⁵³⁴;
- Política Global dos Oceanos;
- Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD)⁵³⁵;
- Convenção sobre Zonas Úmidas (Convenção de Ramsar);
- Convenção sobre a Proteção e Utilização de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais (Convenção da Água);
- Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública em Processos de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (Convenção de Aarhus);

Desenvolvimento Sustentável

- Roteiro de Modalidades Aceleradas de Ação para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SAMOA)⁵³⁶;
- Nova Agenda Urbana;
- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
- Fundo Verde para o Clima (GCF)⁵³⁷;

Gestão de Desastres e Ação Humanitária

- Estrutura de Sendai para a Redução do Risco de Desastres;
- Agenda para a Humanidade;
- Grande Compromisso (*The Grand Bargain*)

⁵³² *Migrants in Countries in Crisis.*

⁵³³ *United Nations Convention to Combat Desertification.*

⁵³⁴ *United Nations Environment Programme.*

⁵³⁵ *Convention on Biological Diversity.*

⁵³⁶ *Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action Pathway.*

⁵³⁷ *Green Climate Fund.*

Direitos Humanos e Normas Internacionais do Trabalho

- Conselho de Direitos Humanos (CDH) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH);
- Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Artigos Preliminares da Comissão de Direito Internacional sobre a Proteção de Pessoas em Caso de Desastres
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP)⁵³⁸;
- Compromisso de Genebra pelos Direitos Humanos na Ação Climática.

De modo geral, o mapeamento registrou um aumento significativo na incorporação das preocupações relacionadas às migrações ambientais em diversas instâncias internacionais, políticas e estruturas legais. Esse crescimento é notável a partir de 2015 e abrange uma variedade de domínios políticos, destacando-se em processos vinculados à mobilidade humana e à temática ambiental.⁵³⁹

De acordo com o Relatório, essa evolução indica uma progressiva coerência política ao longo do tempo, à medida que novos quadros políticos e jurídicos foram e continuam sendo desenvolvidos. Nestes processos internacionais, é evidente uma crescente referência mútua, além de uma defesa aberta em prol de uma maior convergência e sinergias políticas. Isso se reflete na abordagem do nexo entre mobilidade humana, meio ambiente e mudanças climáticas, que está gradualmente convergindo. Dessa forma, estão sendo formados quadros políticos mais abrangentes, capazes de abordar esse interconexão a partir de diferentes perspectivas.⁵⁴⁰

Nesse contexto, o Acordo de Paris marcou um passo importante no progresso da governança global da mobilidade humana no contexto das mudanças climáticas. O ponto

⁵³⁸ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.*

⁵³⁹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.21. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴⁰ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.21. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

de virada ocorreu em 2010, durante o Quadro de Adaptação de Cancún da UNFCCC, quando a mobilidade humana foi incluída pela primeira vez nas discussões globais sobre políticas climáticas. Isso representou uma mudança crucial. Esses avanços foram consolidados em 2015 com a adoção do Acordo de Paris. Além disso, o trabalho para implementar as disposições relacionadas à mobilidade, conduzido pelo Comitê Executivo do Mecanismo Internacional de Varsóvia, ampliou ainda mais o impacto dessas medidas. Dessa forma, o Acordo de Paris não apenas sinalizou um compromisso global, mas também impulsionou a integração da mobilidade humana nas discussões e ações relacionadas às mudanças climáticas.⁵⁴¹

O mapeamento também revelou que houve um aumento notável na conscientização sobre os processos migratórios em outras convenções ambientais da ONU. Em 2017, durante a 13ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)⁵⁴², os Estados reconheceram explicitamente a relação entre a seca, desertificação e as migrações forçadas, marcando um ponto crucial no entendimento das implicações ambientais na mobilidade.⁵⁴³

Outro marco, conforme abordado no Capítulo 3 desta Tese, no item 3.2, foi o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM). Este documento resultou de intensas negociações entre os Estados Membros da ONU ao longo de seis rodadas. De acordo com a Força-Tarefa, o GCM é importante por ser o primeiro quadro cooperativo e não vinculativo para a gestão da migração, representando um grande avanço na governança global desse fenômeno. O Pacto reconheceu de explicitamente a interação entre fatores como clima, degradação ambiental e desastres naturais como geradores fluxos migratórios.⁵⁴⁴

Outros processos políticos também desempenharam um papel relevante no apoio ao desenvolvimento de políticas internacionais. Por exemplo, o Quadro de Sendai para a

⁵⁴¹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.21. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴² *United Nations Convention to Combat Desertification.*

⁵⁴³ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.22. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.22. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

Redução do Risco de Desastres reconheceu expressamente o deslocamento no contexto de desastres. Nessa linha, em sua fase de implementação, foram desenvolvidas ferramentas destinadas aos formuladores de políticas nacionais, fortalecendo as ações nesta área.⁵⁴⁵

No âmbito das organizações, o Conselho de Direitos Humanos da ONU o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos lideraram diversas discussões sobre o tema. Esses processos resultaram em diversos documentos. De igual sorte, a Assembleia Geral e o Comitê Executivo do ACNUR também realizaram sessões para tratar sobre o assunto.⁵⁴⁶

Apesar de todos os avanços registrados, contudo, de acordo com o Relatório apresentado, ainda existem lacunas substanciais na incorporação de questões relacionadas à mobilidade humana e às mudanças climáticas em políticas globais. Dentre as deficiências observadas a mais importante reside no âmbito do “*Hard Law*”, uma vez que o direito internacional carece de disposições específicas aplicáveis às migrações ambientais.⁵⁴⁷

5.5.4 Mapeamento de estruturas institucionais e mandatos dentro do sistema das Nações Unidas para evitar, minimizar e abordar os deslocamentos, e esboçar opções para facilitar a coordenação de processos-chave

A análise retrospectiva e a avaliação das estruturas institucionais e das diretrizes das organizações vinculadas à ONU realizada pela Força-Tarefa sobre Deslocamentos teve como base o exame de documentos, que incluem quadros estratégicos, planos, relatórios anuais e informações disponíveis nos websites das entidades. O levantamento realizado considerou todas as entidades da ONU no Conselho de Chefes Executivos (CEB)⁵⁴⁸, com especial atenção para aquelas que contribuíram para a Abordagem

⁵⁴⁵ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.22. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴⁶ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.22. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴⁷ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.23. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁴⁸ *Chief Executives Board.*

Estratégica do Sistema das Nações Unidas para a Ação sobre Mudança Climática⁵⁴⁹ (2017-2020).⁵⁵⁰

O objetivo foi compreender como esses mandatos contribuem para o enfrentamento dos deslocamentos decorrentes de fenômenos ambientais, evitando e minimizando esses acontecimentos. O exame realizado estendeu-se por cinco áreas: i) suporte normativo e desenvolvimento de políticas; ii) assistência direta e prestação de serviços; iii) funções de financiamento e suporte; iv) geração de conhecimento e; v) desenvolvimento de capacidades e mobilização de partes interessadas.⁵⁵¹

Primeiramente é importante destacar que o estudo identificou que a trajetória dos processos de negociações da UNFCCC oferece aportes relevantes sobre o apoio necessário para lidar com a mobilidade humana, especialmente no que se refere à assistência às populações afetadas. Este suporte engloba o desenvolvimento de capacidades para a gestão dos fluxos migratórios, realocações planejadas e acesso a financiamentos.

Desde 2013, as migrações ambientais tornaram-se uma questão cada vez mais proeminente em todo o Sistema das Nações Unidas. Em 2015, a Assembleia Geral da ONU reconheceu explicitamente que as mudanças climáticas agravam fatores que contribuem para a mobilidade em situações de desastre. Essa preocupação também foi o foco de uma sessão especial do Conselho de Direitos Humanos em 2017. O assunto transcendeu os processos específicos da UNFCCC, sendo abordado em outros acordos internacionais das Nações Unidas. Exemplos incluem o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM), entre outros. Essas iniciativas demonstram a amplitude do reconhecimento global da necessidade de abordar de maneira abrangente e coordenada as questões relacionadas ao tema.⁵⁵²

⁵⁴⁹ *United Nations System Strategic Approach on Climate Change Action.*

⁵⁵⁰ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.25. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁵¹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.25. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁵² TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.25. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas apresenta diversos mecanismos internos de coordenação e estratégias destinados a apoiar os Estados na implementação de acordos internacionais. É crucial ressaltar que a “*Abordagem Estratégica do Sistema das Nações Unidas para a Ação sobre Mudança Climática*” (maior plano estratégico da ONU em relação às mudanças climáticas), aborda a problemática em três das suas oito áreas de impacto.⁵⁵³

A análise empreendida constatou que, de maneira geral, o sistema da ONU possui capacidade funcional para apoiar os Estados em seus esforços para prevenir, minimizar e lidar com a mobilidade humana ligada a eventos ambientais e aos impactos adversos das mudanças climáticas.⁵⁵⁴

De modo geral, trata-se de um tema que atualmente permeia todo o sistema por meio de uma variedade de ações, que incluem a redução de riscos de desastres, o desenvolvimento de infraestrutura resiliente, meios de subsistência para construir resiliência, assistência de emergência, preservação de patrimônios culturais, gestão da migração, apoio à realocação planejada e facilitação do acesso a financiamento climático. Isso reflete a amplitude das iniciativas do sistema da ONU para enfrentar tais desafios.⁵⁵⁵

O mapeamento registrou que mais da metade dos documentos estratégicos recentes à época (2018), de quarenta entidades da ONU, faziam referências diretas e indiretas às questões relacionadas à mobilidade humana ligadas às mudanças climáticas. Além disso, as Nações Unidas dispõem de um série de entidades que desempenham papéis cruciais, oferecendo suporte aos Estados em acordos e processos internacionais relevantes para o tema. Entre elas destacam-se: i) Comissão de Direito Internacional (ILC)⁵⁵⁶; ii) Organização Internacional para as Migrações (OIM); iii) Estratégia Internacional para Redução de Desastres (ISDR)⁵⁵⁷; iv) Escritório das Nações Unidas

⁵⁵³ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁵⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁵⁵ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁵⁶ *International Law Commission.*

⁵⁵⁷ *UN International Strategy for Disaster Reduction.*

para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)⁵⁵⁸; v) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); vi) UNFCCC; vii) UNESCO; viii) UN-Habitat e; ix) Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.⁵⁵⁹

Diversas entidades da ONU, como ESCAP⁵⁶⁰, FAO⁵⁶¹, OIT⁵⁶², OIM, ACNUDH⁵⁶³, ACNUR, UNESCO, UNFCCC e UNU-EHS⁵⁶⁴, mencionam diretamente questões relacionadas às mudanças climáticas e migrações em seus documentos estratégicos. Outras, por sua vez, priorizam a assistência a pessoas deslocadas em desastres, reconhecendo as mudanças climáticas como um fator contribuinte para as ameaças que levam a esses acontecimentos, como a Comissão de Direito Internacional, o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) e UN-Habitat.

Ainda, há um número relevante de estratégias que consideram essas pessoas como um grupo vulnerável que demanda atenção específica em iniciativas mais amplas relacionadas às mudanças climáticas e à respostas humanitárias a desastres ou redução de riscos de desastres. Essa perspectiva engloba entidades como o PNUD, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)⁵⁶⁵, a UNICEF⁵⁶⁶, a Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR)⁵⁶⁷, a ONU Mulheres, a OMS e o Banco Mundial. Essa diversidade de abordagens realça a amplitude do engajamento das Nações Unidas.⁵⁶⁸

Conforme aponta a Força-Tarefa sobre Deslocamentos em seu Relatório, o sistema da ONU para gestão de riscos de desastres e resposta humanitária é delineado de maneira adequada para atender às necessidades das pessoas deslocadas tanto em razão de eventos ambientais de início gradual, quanto eventos abruptos. Trata-se de um sistema

⁵⁵⁸ *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.*

⁵⁵⁹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁶⁰ *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.*

⁵⁶¹ *Food and Agriculture Organization.*

⁵⁶² *Organização Internacional do Trabalho.*

⁵⁶³ *Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos.*

⁵⁶⁴ *United Nations University - Institute for Environment and Human Security.*

⁵⁶⁵ *United Nations Fund for Population Activities.*

⁵⁶⁶ *United Nations International Children's Emergency Fund.*

⁵⁶⁷ *UN International Strategy for Disaster Reduction.*

⁵⁶⁸ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

amplo que compreende diversas áreas de atuação, permitindo uma resposta coordenada para enfrentar os desafios relativos às migrações ambientais.⁵⁶⁹

5.5.5 Mapeamento de orientações e ferramentas internacionais e regionais existentes sobre evitar, minimizar, abordar e facilitar soluções duradouras para os deslocamentos relacionados aos impactos adversos das mudanças climáticas

O mapeamento tratado neste tópico concentrou-se nas diretrizes e ferramentas internacionais e regionais mais recentes à época da elaboração do estudo promovido pela Força-Tarefa sobre Deslocamentos (2018), destinadas a orientar formuladores de políticas e profissionais.

Os critérios de inclusão para ferramentas e orientações neste levantamento basearam-se em diferentes fatores. Em primeiro lugar, foram selecionados apenas os documentos disponíveis nos idiomas inglês ou francês. Em segundo lugar, os mesmos deveriam ter sido publicados ou adotados por entidades internacionais ou regionais e serem direcionadas explicitamente para oferecer auxílio e orientação a formuladores de políticas e profissionais. Ainda, deveriam ter como objetivo principal proporcionar opções práticas para evitar, minimizar ou abordar os deslocamentos resultantes dos impactos adversos das mudanças climáticas, a fim de facilitar soluções duradouras.⁵⁷⁰

Esse mapeamento, ainda que não pretendesse ser exaustivo, identificou mais de duzentas ferramentas e orientações. Essa variedade compreendia uma gama de enfoques, os quais incluíam: i) o fortalecimento da resiliência das populações, visando reduzir os riscos de deslocamento; ii) a adaptação às mudanças climáticas; iii) a redução de riscos de desastres; iv) o desenvolvimento sustentável v) a minimização dos deslocamentos por meio de atividades preparatórias, bem como por meio de formas de mobilidade humana que potencialmente oferecessem benefícios positivos às populações, como a “migração com dignidade” e a realocação planejada.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷⁰ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.29. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷¹ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press,

A primeira característica identificada pelo estudo foi que grande parte dos objetos de análise tinham como objetivo tratar dos processos migratórios por meio do apoio à assistência e proteção em situações de desastres.⁵⁷²

No âmbito regional, a implementação de muitas dessas ferramentas eram direcionadas por estratégias ou estruturas regionais específicas desenvolvidas após a adoção de acordos internacionais que reconheceram os desafios impostos pelas migrações relacionadas às mudanças climáticas e desastres.⁵⁷³

Segundo o Relatório, o surgimento de orientações e ferramentas jurídicas e políticas voltadas ao apoio e implementação desses instrumentos tem sido notável tanto em nível internacional quanto regional.⁵⁷⁴

Entretanto, embora muitos desses documentos reconheçam as questões implicadas na migração ambiental, nem sempre oferecem orientações práticas e apoio específico. A análise da Força-Tarefa destacou a necessidade de desenvolvimento contínuo de recursos especializados que se concentrem diretamente nas complexidades e desafios enfrentados por populações afetadas, visando preencher as lacunas existentes.⁵⁷⁵

O mapeamento, ao indicar alguns aspectos sensíveis, destacou que, em termos gerais, observou-se uma disponibilidade relativamente limitada de orientações e ferramentas direcionadas à minimização do deslocamento, em comparação com as aquelas destinadas a evitar ou abordar a mobilidade. Outro fator relevante registrado é a ausência de ferramentas regionais específicas para “migração com dignidade” e realocação planejada. A migração como estratégia de adaptação, juntamente com as realocações planejadas, apresentam potenciais riscos para os direitos humanos das populações envolvidas. Até o momento da realização do estudo, as orientações e

2018. p.29. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷² TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.29. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷³ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.30. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷⁴ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.30. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷⁵ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.30. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

ferramentas internacionais destinadas a mitigar esses riscos não foram adequadamente transpostas para níveis regionais.⁵⁷⁶

Finalmente, de acordo com a Força-Tarefa, o Mecanismo Internacional de Varsóvia pode desempenhar um papel crucial na implementação das recomendações destacadas, incentivando o desenvolvimento de novas ferramentas e orientações e facilitando o acesso às já existentes. Desse modo, o Mecanismo de Varsóvia assumiria um papel ainda mais importante no processo de direcionamento das ações dos Estados para a implementação de respostas às migrações ambientais.⁵⁷⁷

5.6 CONFERÊNCIA E INICIATIVA NANSEN, AGENDA PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO CONTEXTO DE DESASTRES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS, E PLATAFORMA SOBRE DESLOCAMENTOS POR DESASTRES: MULTILATERALIDADE E COOPERAÇÃO NA BUSCA DE SOLUÇÕES DOURADORAS PARA AS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS

Há, ainda, outro evento que marca a cooperação internacional na busca por soluções relacionadas aos desafios impostos pelas migrações ambientais: a Conferência de Nansen. A esse evento estão vinculados outros fatos relevantes que também serão abordados com a devida atenção, uma vez que registram esforços importantes de cooperação entre países e outros atores, indo muito além de simples declarações de solidariedade e supostas intenções de ação. Nesse sentido, também serão discutidas a Iniciativa Nansen, a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres.

A apresentação e o aprofundamento desses marcos são relevantes para esta Tese, pois demonstram o esforço empreendido na viabilização de respostas às crises migratórias já existentes, bem como às futuras, relacionadas às questões ambientais. Dessa forma,

⁵⁷⁶ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.30. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁷⁷ TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement:** advanced unedited version - 17 september 2018. Geneva: Un Press, 2018. p.32. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

constituem um registro importante do processo político e diplomático que pode antecipar o desenvolvimento do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Refugiados em relação a essa temática.

5.6.1 Conferência de Nansen

A Conferência de Nansen ocorreu em junho de 2011, em Oslo, sendo convocada pelo governo da Noruega em colaboração com o Centro de Pesquisa Internacional sobre Clima e Meio Ambiente (CICERO)⁵⁷⁸ e o Conselho Norueguês para Refugiados (NRC)⁵⁷⁹, contando com o apoio do ACNUR e outros membros consultivos.⁵⁸⁰

A Conferência foi considerada um marco no desenvolvimento de uma compreensão compartilhada e uma abordagem prática em relação às migrações ambientais. Esse encontro buscou aprofundar a análise sobre como o direito internacional poderia lidar com os desafios desse processo de mobilidade humana, reconhecendo a necessidade de uma atuação unificada e concreta.⁵⁸¹

Seu principal propósito foi fomentar um diálogo multidisciplinar, visando aprofundar a compreensão dos desafios e a formulação de recomendações para ação de diferentes atores, especialmente os Estados. A iniciativa representou um avanço ao estabelecer um espaço de intercâmbio entre cientistas, atores humanitários e formuladores de políticas. Este encontro foi projetado para abordar amplamente a necessidade de desenvolver políticas e capacidades operacionais para o gerenciamento desses deslocamentos.⁵⁸²

A Conferência reuniu diversos participantes, totalizando mais de 230 especialistas acadêmicos, representantes de governos, agências internacionais e membros da sociedade

⁵⁷⁸ *Center for International Climate and Environmental Research – Oslo.*

⁵⁷⁹ *Norwegian Refugee Council.*

⁵⁸⁰ SANJULA WEERASINGHE. Institute For The Study Of International Migration (ISIM). **What We Know About Climate Change and Migration**. Washington: Georgetown University, 2021. p.05. Disponível em: <https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁸¹ SANJULA WEERASINGHE. Institute For The Study Of International Migration (ISIM). **What We Know About Climate Change and Migration**. Washington: Georgetown University, 2021. p.05. Disponível em: <https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁸² UNHCR. United Nations. **Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st century (Oslo, 6-7 June 2011)**: Conference Report. Conference Report. 2011. p.06. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/nansen-conference-climate-change-and-displacement-21st-century-oslo-6-7-june-2011-conference>. Acesso em: 04 fev. 2024.

civil. Contou com a participação de 38 países, todos afetados e envolvidos com os deslocamentos provocados pelos efeitos das mudanças climáticas.⁵⁸³

No encontro, foram abordados cinco eixos temáticos interligados: i) Fatores relacionados às mudanças climáticas que impulsionam o deslocamento humano; ii) Adaptação às mudanças do clima e redução de riscos de desastres; iii) Preparação para desastres e alerta precoce; iv) Preenchimento das lacunas no regime de proteção dos deslocados; v) Adaptação das resposta humanitárias a desastres e aos deslocamentos induzidos pelo clima.⁵⁸⁴

Como um dos resultados do evento, foram estabelecidas recomendações na forma dos “10 Princípios de Nansen”. Esses princípios foram concebidos para orientar as respostas aos desafios específicos desse contexto, constituindo um guia essencial para ação efetiva diante dessa problemática.⁵⁸⁵

⁵⁸³ UNHCR. United Nations. **Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st century (Oslo, 6-7 June 2011)**: Conference Report. Conference Report. 2011. p.03-06. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/nansen-conference-climate-change-and-displacement-21st-century-oslo-6-7-june-2011-conference>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁸⁴ UNHCR. United Nations. **Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st century (Oslo, 6-7 June 2011)**: Conference Report. Conference Report. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/nansen-conference-climate-change-and-displacement-21st-century-oslo-6-7-june-2011-conference>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁸⁵ *I. Responses to climate and environmentally related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation. II. States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard. III. The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility. IV. When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions. V. Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster. VI. Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical. VII. The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed. VIII. The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions. IX. A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard. X. National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to*

5.6.2 Iniciativa Nansen

Após a Conferência ocorrida em 2011, os países envolvidos deram início à “Iniciativa Nansen”. Mais especificamente, a Iniciativa foi um processo intergovernamental impulsionado pela cooperação entre a Noruega e a Suíça. Inaugurada em outubro de 2012, a Iniciativa surgiu do reconhecimento da falta de garantias no direito internacional de que pessoas forçadas a migrar devido a eventos ambientais de larga escala poderiam ser admitidas em outros países ao deixarem seus lares, recebendo assistência e encontrando soluções duradouras para seu deslocamento.⁵⁸⁶

A Iniciativa Nansen foi um processo consultivo ascendente, conduzido pelos Estados com o objetivo de alcançar um consenso na construção de uma agenda de proteção. O foco definido para o conjunto de suas ações foi a garantia de uma abordagem ampla e eficaz para responder aos desafios humanitários decorrentes dos cenários complexos próprios das migrações ambientais. Isso proporcionou um quadro que orienta ações coordenadas e solidárias entre os Estados envolvidos.⁵⁸⁷ A Iniciativa foi constituída com o objetivo de abordar as lacunas identificadas em relação à proteção das populações afetadas, propondo soluções e estratégias inovadoras.⁵⁸⁸

Assim, promoveu-se uma importante ação dedicada à construção de consensos em torno de princípios e elementos-chave relacionados à proteção e assistência dessas pessoas. Isso objetivou estabelecer diretrizes sólidas e adaptáveis, orientadas pela experiência prática dos governos, para lidar com os deslocamentos transfronteiriços em contextos de crises.⁵⁸⁹

remain. UNHCR. United Nations. **Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st century (Oslo, 6-7 June 2011)**: Conference Report. Conference Report. 2011. p.05. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/nansen-conference-climate-change-and-displacement-21st-century-oslo-6-7-june-2011-conference>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁸⁶ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁸⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁵⁸⁸ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁸⁹ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE**:

Deve-se destacar o alinhamento da Iniciativa com o Acordo de Cancún da UNFCCC (2010), o qual, em seu parágrafo 14(f) requer das Partes que implementem “[m]edidas para melhorar a compreensão, coordenação e cooperação no que diz respeito ao deslocamento, migração e realocação planejada induzidos pelas mudanças climáticas”. Além disso, a iniciativa também incorporou os Princípios Nansen, oriundos da Conferência realizada no ano anterior, consolidando assim a base para a sua implementação e orientação.⁵⁹⁰

A Iniciativa delineou suas articulações a partir de três pilares fundamentais. Em primeiro lugar, há a importância crucial da cooperação internacional e solidariedade como elementos essenciais para enfrentar a complexidade das migrações ambientais. O primeiro pilar, dessa forma, reside na compreensão de que uma abordagem conjunta é vital para a construção de soluções duradouras.⁵⁹¹

Em segundo lugar, há a busca pelo estabelecimento de normas para o tratamento das pessoas afetadas, abordando questões cruciais relacionadas à admissão, permanência e status desses indivíduos. A definição clara de normas proporciona um arcabouço que visa garantir a proteção e assistência adequadas a essa população, considerando as particularidades de sua condição.⁵⁹²

Por fim, a Iniciativa Nansen delineou as respostas operacionais, as quais englobam mecanismos de financiamento e especificam as responsabilidades dos intervenientes humanitários. Esse pilar visou criar um conjunto de estratégias e recursos para lidar operacionalmente com os desafios apresentados pelos deslocamentos, garantindo a sua coordenação.⁵⁹³

Uma importante contribuição foi a consolidação de uma acervo global de evidências constituído por meio de consultas intergovernamentais e reuniões da sociedade

volume i. Geneva, 2015. p. 15. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁵⁹⁰ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume i. Geneva, 2015. p. 15. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁵⁹¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁵⁹² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁵⁹³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

civil em níveis regional e sub-regional. Ao longo desse processo, seus esforços políticos, estratégicos e técnicos se concentraram na construção de consenso entre os Estados sobre os elementos essenciais de uma agenda de proteção. Essa abordagem reflete a busca pela unificação e aceitação de princípios fundamentais, derivados das contribuições e perspectivas variadas advindas das consultas e diálogos com a sociedade civil em diferentes contextos.⁵⁹⁴

As consultas intergovernamentais ocorreram em cinco sub-regiões específicas: Pacífico, América Central, Chifre da África, Sudeste Asiático e Sul da Ásia. Foram realizados encontros, por exemplo, nas Ilhas Cook, Fiji, Costa Rica, Guatemala, Quênia, Tailândia, Filipinas, entre outros. Simultaneamente a estas consultas, foram realizadas reuniões independentes com a sociedade civil nessas mesmas regiões. Essas consultas concentraram-se nas dinâmicas diversas e distintas do deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres. Durante esses encontros, foram enfatizadas as características regionais específicas desses movimentos, reconhecendo as complexidades e particularidades de cada uma das cinco sub-regiões. As consultas também ressaltaram a natureza predominantemente regional dessas migrações e os processos em curso para abordar os deslocamentos em cada contexto.⁵⁹⁵

As consultas enfatizaram a responsabilidade primária dos Estados em prevenir o a mobilidade sempre que possível. Quando o deslocamento não pode ser evitado, a responsabilidade estatal é proteger as pessoas e buscar soluções duradouras para a sua situação. Foi destacado que os mecanismos, leis e políticas internacionais e regionais existentes não abordam de maneira adequada as migrações no contexto de desastres. Isso ressalta a urgência de desenvolver abordagens mais eficazes e coordenadas para responder aos fluxos migratórios, considerando a inadequação das estruturas existentes em face desse cenário específico.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ SANJULA WEERASINGHE. Institute For The Study Of International Migration (ISIM). **What We Know About Climate Change and Migration**. Washington: Georgetown University, 2021. p.06. Disponível em: <https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁵⁹⁵ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁹⁶ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05-06. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

Durante os encontros também formou-se um consenso acerca da necessidade de prevenção dos deslocamentos. Isso implica considerar estratégias que viabilizem no plano internacional a implementação de processos de realocação planejada e migrações voluntárias e regulares como medidas preventivas.⁵⁹⁷

Além disso, as discussões ressaltaram a importância de uma melhor proteção e soluções sustentáveis para as pessoas deslocadas internamente, haja vista a dimensão dos fluxos migratórios internos. Isso amplia a visão da Iniciativa Nansen, incorporando aspectos relacionados à gestão proativa das situações que podem levar à mobilidade humana, bem como à melhoria das condições e perspectivas para aqueles que já foram deslocados.⁵⁹⁸

Outra contribuição legada pela Iniciativa foi a identificação de uma diversidade de medidas de proteção e migração destinadas a pessoas afetadas por tais eventos. Essas medidas compreendem desde a emissão de vistos humanitários e suspensões de deportação até a concessão de status de refugiado em situações excepcionais. Foram destacados instrumentos como acordos bilaterais ou regionais sobre a livre circulação de pessoas, a aceleração dos canais migratórios normais e a emissão de autorizações de trabalho como estratégias relevantes.⁵⁹⁹

Essas opções representam um conjunto flexível de ferramentas que podem ser adaptadas e implementadas de acordo com as circunstâncias específicas de cada situação. A diversidade dessas medidas destaca a necessidade de uma abordagem multifacetada e adaptável para garantir a proteção das pessoas afetadas.⁶⁰⁰

Em outubro de 2015, durante uma consulta intergovernamental em Genebra, ocorreu um acontecimento de grande relevância dentro das ações implementadas: a Agenda da Iniciativa Nansen para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no

⁵⁹⁷ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁹⁸ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.05. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁵⁹⁹ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.06. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

⁶⁰⁰ KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. p.06. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas⁶⁰¹, conhecida como Agenda de Proteção, recebeu o endosso de 109 delegações governamentais. Este marco representou um amplo apoio internacional à iniciativa, demonstrando o reconhecimento da importância de estabelecer diretrizes e princípios unificados para a proteção de pessoas deslocadas em cenários de desastres ambientais e mudanças climáticas. A adesão de um número expressivo de delegações evidenciou o respaldo global à Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen como um instrumento fundamental na abordagem dessas questões humanitárias.⁶⁰²

Por fim, deve-se destacar que o período da Iniciativa compreendeu os anos de 2012 a 2015, e portanto já teve suas atividades encerradas há um período considerável. Durante esses anos, a Iniciativa recebeu apoio financeiro de diversos doadores. Os principais financiadores foram os governos da Noruega e da Suíça, mas também houve aportes significativos da Comissão Europeia, da Alemanha e da Fundação MacArthur, demonstrando um compromisso internacional diversificado e colaborativo para viabilizar o sucesso da Iniciativa Nansen.⁶⁰³

A importância política / diplomática da Iniciativa para o fortalecimento das posições dos Estados e engajamento da comunidade internacional é notável. As suas ações redimensionaram os debates internacionais sobre o assunto e envolveram uma grande quantidade de países em um processo voltado a criação de consensos e soluções cooperadas para as migrações ambientais. Contudo, ainda é necessário evidenciar uma de suas mais importantes contribuições: a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas. Por meio deste documento foram apresentadas uma série de recomendações que enfrentam aspectos chave para que se implementem respostas operacionais sólidas às crises envolvendo fluxos migratórios originados de eventos ambientais de larga escala. Por essa razão, o tópico a seguir dedica-se a explorar algumas de seus principais aportes.

⁶⁰¹ *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change.*

⁶⁰² SANJULA WEERASINGHE. Institute For The Study Of International Migration (ISIM). **What We Know About Climate Change and Migration.** Washington: Georgetown University, 2021. p.06. Disponível em: <https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

⁶⁰³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE.** 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

5.6.3 Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas: Identificação e caracterização dos Deslocados, Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência, e Soluções Duradouras

Este tópico dedica-se a apresentar alguns aspectos centrais da Agenda de Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas. Essa abordagem toma como referência exclusivamente o documento oficial publicado. Portanto, optou-se por não utilizar fontes secundárias com o intuito de discriminar as recomendações aos Estados e considerações publicizadas por esse documento.

Pois bem, a Agenda tem como meta principal a melhoria da compreensão e o estabelecimento de um referencial conceitual para fortalecer a proteção de pessoas deslocadas no contexto de eventos ambientais de larga escala e mudanças climáticas. Portanto, é central para a Agenda a identificação de medidas que os Estados possam adotar de forma voluntária e coordenada, tendo como princípio o acolhimento humanitário e a solidariedade internacional.⁶⁰⁴

Ela também se propõe a promover o aprimoramento da gestão do risco de deslocamentos internos, concentrando esforços na prevenção desse fenômeno. O conjunto de ações propostas visa criar um ambiente mais resiliente e menos propenso à mobilidade humana decorrente de desastres.⁶⁰⁵

Salienta-se que a ênfase do documento está nos processos migratórios associados a perigos hidrometeorológicos e climatológicos, como inundações, tornados, ciclones, secas, intrusão de água salgada e derretimento de geleiras, assim como perigos geofísicos, como terremotos, tsunamis ou erupções vulcânicas. Dessa forma, abrange tanto eventos ambientais de início súbito quanto de início lento, não limitando-se apenas aos eventos ligados às mudanças climáticas.⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 15. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶⁰⁵ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 15. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶⁰⁶ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:**

A Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas é um documento amplo que aborda as migrações ambientais sob diversas perspectivas e fornece informações relevantes em várias áreas/dimensões. No entanto, a seguir, são apresentadas as recomendações propostas aos Estados, focando em três esferas específicas: i) Identificação e Caracterização dos Deslocados; ii) Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência; iii) Soluções Duradouras.

Em que pese todas as recomendações presentes no documento sejam de grande relevância, estas áreas são as de maior pertinência para esta Tese. Tais recomendações caracterizam-se por possuir um conteúdo capaz de orientar os formadores de políticas públicas e tomadores de decisão em processos migratórios que potencialmente possam se desenvolver no futuro. Assim, essas três esferas revelam-se indispensáveis em momentos distintos, mas fundamentais.

Em primeiro lugar, a identificação e caracterização dos deslocados constituem o processo de reconhecimento internacional que pode originar o acolhimento por parte de um país terceiro, por meio da aplicação do princípio de não-devolução. Num segundo momento, as recomendações sobre os “Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência” indicam possibilidades jurídicas e operacionais que os Estados podem adotar após o reconhecimento da situação e a decisão política/diplomática de acolhimento. Por fim, as soluções duradouras relacionam-se com perspectivas de longo prazo para os migrantes.

Identificação e Caracterização dos Deslocados

Para que os Estados reconheçam os migrantes ambientais e possam oferecer proteção e assistência, é necessário estabelecer critérios que caracterizem esse tipo de mobilidade.

Primeiramente, a avaliação do impacto direto e significativo do desastre na vida das pessoas é um fator crucial para determinar sua condição migratória. Nesse sentido, é possível reconhecer alguém ou um grupo como “migrante ambiental” quando estiver seriamente e pessoalmente afetado pelo desastre, especialmente nos seguintes cenários:

- 1) A presença de um desastre em andamento ou, em casos raros, a iminência e previsibilidade de um desastre em seu país de origem representam um risco real à vida ou segurança da(s) pessoa(s).⁶⁰⁷
- 2) Há um prejuízo direto causado pelo desastre, resultando em lesões, perda de membros da família e/ou destruição de meios de subsistência.⁶⁰⁸
- 3) Como resultado imediato do evento ambiental, a(s) pessoa(s) enfrenta(m) um risco real para sua(s) vida(s) ou segurança, ou experimenta(m) dificuldades extremas em seu país devido à impossibilidade de acessar a proteção humanitária e assistência necessárias.⁶⁰⁹
- 4) Quando a proteção e assistência necessárias não estão disponíveis devido à sobrecarga temporária da capacidade governamental de resposta. Isso pode ocorrer quando o governo do país afetado encontra-se temporariamente sobrecarregado, impossibilitando o acesso apropriado da assistência humanitária por parte de atores internacionais, ou quando o acesso está significativamente comprometido.⁶¹⁰
- 5) Quando obstáculos factuais ou legais tornam inviável para a pessoa alcançar a proteção e assistência disponíveis em seu país. Essa situação amplia a necessidade de proteção e assistência transfronteiriças em casos de desastre.⁶¹¹

⁶⁰⁷ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶⁰⁸ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶⁰⁹ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁰ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹¹ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 23. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

Outro elemento que deve ser observado é que a avaliação da gravidade do impacto do evento não se restringe apenas a fatores objetivos, como o nível geral de destruição. Também deve considerar as vulnerabilidades individuais pré-existentes agravadas pelo incidente. Essa avaliação deve buscar compreender a interseção entre os impactos diretos do desastre e as características específicas que tornam certos grupos mais vulneráveis. Destaca-se, assim, a importância de abordagens sensíveis às particularidades de cada grupo e localidade ao planejar e implementar medidas de proteção e assistência.⁶¹²

No que se refere à avaliação de admissibilidade, é essencial observar não apenas os elementos favoráveis aos indivíduos, mas também os fatores que possam justificar a sua não aceitação. A não admissão pode ser respaldada por questões como potenciais ameaças à segurança nacional associadas aos sujeitos ou o envolvimento em atividades criminosas graves.⁶¹³

É essencial desenvolver e incorporar critérios específicos na legislação e nas políticas internas dos países para identificar pessoas que se enquadrem na hipótese de proteção internacional para migrações ambientais. Essa medida busca estabelecer diretrizes adaptadas aos desafios particulares dessas situações. Isso não apenas fortaleceria o arcabouço legal existente, mas também criaria bases sólidas para políticas que respondam adequadamente a essa realidade.⁶¹⁴

Assim, é relevante que seja providenciado pelos países:

- 1) A designação e autorização explícita de autoridades competentes para permitir viagens, admissões e permanência de indivíduos deslocados transfronteiramente por desastres ambientais, em conformidade com os critérios estabelecidos. A atribuição de responsabilidades às autoridades cria um mecanismo ágil para lidar

⁶¹² THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹³ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁴ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

com as necessidades dessas pessoas, garantindo a implementação alinhada com critérios previamente definidos.⁶¹⁵

- 2) A incorporação inequívoca de obrigações legais e compromissos nos domínios de direitos humanos, proteção de refugiados, direitos da criança e salvaguarda de vítimas de tráfico humano, nas leis e políticas internas relacionadas a pessoas deslocadas por desastres. Essa consagração garante uma estrutura jurídica para a proteção e promoção dos direitos fundamentais desses indivíduos, alinhando-se aos padrões internacionalmente reconhecidos.⁶¹⁶

Em síntese, a elaboração e integração de critérios específicos nas leis e políticas internas para a identificação e proteção de pessoas deslocadas por desastres ambientais representam um passo crucial na construção de uma resposta humanitária eficiente.

Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência

Após operar o processo de reconhecimento, definir os critérios de caracterização e instrumentalizar politicamente a sua recepção nos países de acolhimento, é fundamental considerar práticas que os Estados possam adotar em relação à admissão e permanência dos migrantes.

Nesse contexto, de acordo com as recomendações apresentadas pela Agenda, torna-se essencial a concessão de vistos que permitam a viagem, a entrada e a permanência nos países de destino para os indivíduos. Como alternativa, uma medida viável seria a suspensão temporária dos requisitos de visto. Essas ações visam facilitar a movimentação rápida e legal dessas pessoas, proporcionando uma resposta humanitária imediata. Ao adotar tais práticas, promove-se uma abordagem flexível diante das necessidades urgentes decorrentes de situações de crise.⁶¹⁷

⁶¹⁵ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁶ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 22. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁷ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:**

Nessas situações, a Agenda ressalta a importância de que os Estados deem prioridade e agilizem o processamento de categorias regulares de migração para estrangeiros oriundos dos países impactados pelos desastres. Isso poderia envolver a dispensa de requisitos específicos de admissão para essas categorias, visando facilitar e acelerar o processo de entrada. Essa abordagem asseguraria uma resposta rápida e eficiente, reconhecendo a urgência e complexidade dessas situações.⁶¹⁸

Outra opção estratégica apresentada pelo documento é a implementação de esquemas regulares (sub)regionais ou bilaterais de livre circulação. Esses arranjos proporcionam flexibilidade para lidar com a mobilidade humana. Entretanto, devido à natureza desses fluxos migratórios, os migrantes podem não dispor da documentação usualmente exigida ou terem dificuldades para recuperá-la. Nessas circunstâncias, é crucial antecipar e prever a suspensão de requisitos documentais conforme as necessidades de cada situação.⁶¹⁹

De forma específica, ainda há outras estratégias relevantes que merecem destaque:

- 1) Conceder entrada e permanência temporária para um grupo ou “fluxo massivo” de pessoas representa uma medida humanitária em resposta ao grande volume de indivíduos afetados por eventos catastróficos. Essa concessão reconhece a necessidade de lidar de maneira ágil e coordenada com situações excepcionais, podendo envolver a implementação de medidas específicas, como a emissão de vistos coletivos ou outras soluções adaptadas para facilitar a movimentação e acolhimento.⁶²⁰ A esse respeito cabe um paralelo com o Sistema de Proteção Temporária da União Europeia, tratado no item 4.1 desta Tese.

volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁸ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶¹⁹ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶²⁰ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

- 2) Revisar as solicitações de refúgio e conceder status de refugiado ou proteção semelhante que atenda aos critérios relevantes estabelecidos pelo Direito Internacional dos Refugiados.⁶²¹
- 3) Explorar, nos níveis sub-regional e regional, quando relevante, se e em que circunstâncias os instrumentos regionais sobre refugiados e proteção semelhante podem e devem ser interpretados como aplicáveis a situações de deslocamento transfronteiriço por desastres ambientais.⁶²² Essa recomendação alinha-se com as considerações feitas ao longo do item 3.3 desta Tese, ao tratar da Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África e a Declaração de Cartagena. Ambos os documentos caracterizam-se por sua regionalidade e capacidade para acolher as pessoas que deixam seus países de origem em razão de eventos ambientais, reconhecendo-as como refugiadas.

A implementação dessas estratégias emergenciais e humanitárias é fundamental para lidar com esses fluxos migratórios. É preciso salientar que essas estratégias podem ocorrer simultaneamente. Por exemplo, os reconhecimentos *prima facie*, viabilizados com fundamento na Declaração de Cartagena e na Convenção da OUA, dedicam-se a tutelar fluxos massivos de migrantes e são, ao mesmo tempo, instrumentos regionais que favorecem esse tipo de proteção. Além disso, em consequência de um reconhecimento *prima facie*, torna-se necessário revisar as solicitações de refúgio dos migrantes que já haviam buscado seu reconhecimento por meio das vias tradicionais. Um exemplo disso ocorreu no Brasil ao operacionalizar o reconhecimento dos migrantes venezuelanos, uma vez que muitas pessoas que estavam em território brasileiro no momento do reconhecimento já haviam buscado a regularização migratória por meio da solicitação de refúgio de forma individual.

Soluções Duradouras

⁶²¹ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶²² THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 25. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

Comumente, a admissão e permanência de migrantes são providenciadas com caráter temporário. À medida que essas medidas se aproximam do término, torna-se fundamental que essas pessoas encontrem soluções viáveis para reconstruir suas vidas. Isso pode envolver o retorno ao país de origem (quando possível), o estabelecimento no país que as acolheu ou, em casos excepcionais, a migração para um país terceiro. Assim, a busca por soluções duradouras pode incluir o apoio à reintegração no país de origem, facilitação da integração local no país de acolhimento ou o reassentamento em outro país.⁶²³

Nessas circunstâncias, a Agenda defende que é essencial desenvolver critérios e mecanismos, idealmente em nível bilateral ou (sub) regional, para determinar as condições sob as quais o retorno do exterior poderia ser uma opção viável. É fundamental, portanto, estabelecer diretrizes claras sobre como facilitar esse processo, incluindo os procedimentos necessários de saída e viagem. Esses critérios devem levar em consideração a segurança e bem-estar das pessoas, bem como as condições no país de origem, avaliando a estabilidade para receber os retornados. A criação de mecanismos eficientes poderia garantir que o retorno ocorra de maneira segura, digna e sustentável, abrangendo a definição de procedimentos de saída, a facilitação de viagens e o apoio no país de origem.⁶²⁴

Para isso, seria preciso assegurar a colaboração entre os países de origem, países receptores e, quando aplicável, organizações internacionais. Isso garantiria que os indivíduos que retornassem fossem acolhidos com respeito à sua segurança, dignidade e direitos humanos, desempenhando a cooperação um papel central.⁶²⁵

Independentemente da via adotada, é essencial assegurar a disseminação de informações, promover consultas abertas e incentivar a participação ativa das pessoas afetadas. O envolvimento direto das partes interessadas é fundamental para garantir que

⁶²³ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 29. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶²⁴ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 29. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁶²⁵ THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 29. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

as decisões reflitam as necessidades e perspectivas dos impactados. Ao promover isso, cria-se um ambiente mais inclusivo e transparente, fortalecendo a busca por soluções que atendam verdadeiramente às diversas necessidades e preocupações das comunidades.⁶²⁶

Por fim, a Agenda ressalta a importância de integrar as intervenções voltadas para soluções nos planos gerais de desenvolvimento. Isso implica incorporar medidas específicas de construção de resiliência e apoio à recuperação e reconstrução em todos os níveis. Ao entrelaçar essas estratégias nos planos de desenvolvimento, cria-se uma abordagem mais holística, capaz de abordar tanto os desafios imediatos quanto os aspectos de longo prazo associados ao deslocamento. Essa integração permite que as ações de desenvolvimento sejam mais eficientes e sustentáveis, contribuindo para a formação de comunidades resilientes e preparadas para enfrentar situações de desastres ambientais de grandes proporções.

Conforme pode ser observado ao analisar as três dimensões de relevância selecionadas para esta exposição (Identificação e Caracterização dos Deslocados; Mecanismos de Proteção Humanitária para Admissão e Permanência; Soluções Duradouras), torna-se evidente a importante contribuição da Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas.

No contexto das migrações ambientais, pode-se afirmar que a Agenda assume uma relevância incontestável no cenário internacional contemporâneo, ao abordar de maneira ampla e estruturada as implicações humanitárias e socioambientais associadas aos deslocamentos transfronteiriços originados por eventos ambientais extremos e alterações climáticas. A sua importância reside na consolidação de diretrizes conceituais e práticas destinadas a fortalecer a proteção de indivíduos deslocados em decorrência de calamidades de larga escala.

A ênfase dada na adesão aos princípios de acolhimento humanitário e solidariedade internacional reflete o compromisso com a mitigação do sofrimento humano em face das adversidades ambientais, consolidando uma abordagem ética e responsável perante as populações deslocadas.

Ademais, ao fornecer recomendações específicas nas esferas de identificação e caracterização dos deslocados, mecanismos de proteção humanitária para admissão e

⁶²⁶ THE NANSSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE:** volume I. Geneva, 2015. p. 29. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

permanência, e soluções duradouras, a Agenda apresenta um quadro prático capaz de orientar formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão.

Em suma, a Agenda representa um marco no âmbito das discussões sobre migrações ambientais, fornecendo subsídios fundamentais ao enfrentamento dos desafios crescentes associados aos deslocamentos transfronteiriços induzidos por eventos ambientais de larga escala e transformações climáticas.

5.6.4 Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres

A Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres (*Platform on Disaster Displacement*) dá continuidade às ações da Iniciativa Nansen, reunindo um grupo de Estados comprometidos em apoiar a implementação da Agenda de Proteção discutida no tópico anterior. Trata-se de uma ação internacional estabelecida para lidar com os desafios relacionados ao deslocamento humano causado por desastres naturais. Essa plataforma foi lançada em 2016 durante a Cúpula Mundial Humanitária em Istambul, Turquia.⁶²⁷

A cooperação internacional desempenha um papel particularmente relevante nesse contexto. Estabelecida como um fórum global para a discussão e ação coordenada, a Plataforma representa um compromisso coletivo na abordagem dos desafios emergentes relacionados aos migrantes ambientais. Estados, organizações internacionais, setor privado e entidades da sociedade civil convergem nesse espaço colaborativo, com o objetivo de desenvolver normativas e estratégias operacionais que garantam a tutela e proteção dos indivíduos afetados.

A colaboração internacional proporciona o intercâmbio de boas práticas, a troca de informações e a criação de estratégias conjuntas, impulsionando o desenvolvimento normativo que alinha os esforços globais na salvaguarda dos direitos dos migrantes.

A Plataforma busca envolver governos, organizações internacionais, sociedade civil e outros atores no desenvolvimento de políticas e estratégias para proteger e apoiar efetivamente as pessoas afetadas. O objetivo é fornecer soluções sustentáveis e coordenadas para ajudar as comunidades.⁶²⁸

⁶²⁷ PLATAFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **A STATE-LED INITIATIVE WORKING TOWARDS BETTER PROTECTION FOR PEOPLE DISPLACED ACROSS BORDERS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE**. p. 05. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/09/PDD_leaflet_EN_compressed.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

⁶²⁸ PLATAFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **A STATE-LED INITIATIVE WORKING TOWARDS BETTER PROTECTION FOR PEOPLE DISPLACED ACROSS BORDERS IN THE**

A iniciativa tem o compromisso de compartilhar experiências e promover práticas eficazes, além de incidir sobre o desenvolvimento de estruturas normativas adequadas às realidades locais. Seus esforços são concentrados em regiões sensíveis, como o Pacífico, o Chifre de África, o Sul da Ásia e as Américas. Nesse contexto, tem desempenhado um trabalho fundamental ao apoiar os países, incentivando a revisão e melhoria de suas respostas tanto em nível nacional quanto regional.⁶²⁹

Atualmente (2024), são membros do grupo diretivo da Plataforma os seguintes países: i) Argentina; ii) Austrália; iii) Bangladesh; iv) Brasil; v) Canadá; vi) Costa Rica; vii) União Europeia; viii) Fiji; ix) França; x) Alemanha; xi) Kenya; xii) Madagascar; xiii) Maldivas; xiv) México; xv) Marrocos; xvi) Noruega; xvii) Filipinas; xviii) Senegal e; xix) Suíça. Além desses países, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados são convidados permanentes.⁶³⁰

É preciso ressaltar seu o grande engajamento político, que envolve uma série de ações de *advocacy* oficialmente previstas em seu Plano de Trabalho. Destaca-se especialmente o compromisso registrado em relação à sua participação e envolvimento ativo nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.⁶³¹

Nesse cenário, a Plataforma assume uma função relevante ao fornecer conselhos técnicos e políticos ao Comitê Executivo do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos associados aos Impactos das Mudanças Climáticas. Esse papel também se estende à sua atuação junto à Força-Tarefa sobre Deslocamentos, como parte dos esforços contínuos para contribuir com discussões e decisões políticas sobre o assunto em âmbito internacional.⁶³²

CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/09/PDD_leaflet_EN_compressed.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

⁶²⁹ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **We Facilitate Regional Efforts.** Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/we-facilitate-regional-efforts/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶³⁰ PLATAFORMA ON DISASTER DISPLACEMENT. **A STATE-LED INITIATIVE WORKING TOWARDS BETTER PROTECTION FOR PEOPLE DISPLACED ACROSS BORDERS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE.** p.08. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/09/PDD_leaflet_EN_compressed.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

⁶³¹ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023:** workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶³² PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023:** workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

A fim de registrar a extensão desse comprometimento e atuação da Plataforma, a seguir são apresentadas algumas das atividades previstas em seu Plano de Trabalho 2019-2023⁶³³. Essa exposição (não exaustiva) é relevante na medida em que indica a intensificação das atividades políticas direcionadas a constituição de sistemas de proteção direcionados especificamente aos migrantes ambientais. No Apêndice IV é possível consultar a relação completa entre as prioridades estratégicas, resultados esperados e atividades propostas pelo documento.

Esse processo, ao se originar de uma ação conjunta de diversos países e encontrar fundamentos em ações anteriores que também compreendiam a conjugação de esforços de inúmeros atores internacionais, serve como um indicativo importante de que a centralidade que eventos ambientais de larga escala vêm assumindo na agenda política internacional pode influenciar de forma determinante a proteção jurídica internacional de migrantes ambientais.

Algumas das atividades de incidência política que foram planejadas pela Plataforma foram:

- i. Apoiar o trabalho da Rede das Nações Unidas sobre Migração e as Correntes Temáticas relevantes;
- ii. Apoiar a revisão regional e geral e a implementação do Pacto Global de Migrações, incluindo o acompanhamento ao Fórum de Revisão da Migração Internacional (IMRF)⁶³⁴;
- iii. Abordar e discutir os desafios de proteção dos deslocamentos causados por desastres em reuniões e cúpulas do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD)⁶³⁵, incluindo apoio a mesas-redondas relevantes;
- iv. Promover o diálogo de políticas sobre deslocamento causado por desastres no Diálogo Anual do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) sobre Desafios de Proteção;
- v. Promover o diálogo de políticas sobre deslocamento causado por desastres no Diálogo Internacional sobre Migração (IDM)⁶³⁶ da OIM;

⁶³³ O Plano de Trabalho que regerá o ano de 2024 e posteriores ainda não foi publicado no momento de elaboração desta Tese.

⁶³⁴ *International Migration Review Forum*.

⁶³⁵ *Global Forum on Migration and Development*.

⁶³⁶ *International Dialogue on Migration*.

- vi. Envolver-se e apoiar Plataformas Regionais e Globais de Redução do Risco de Desastres (RRD)⁶³⁷ para incluir o deslocamento causado por desastres em sessões, eventos paralelos, documentos de resultado e planos de ação, conforme apropriado;
- vii. Apoiar o desenvolvimento de um Quadro Regional de Mobilidade Humana no Pacífico;
- viii. Fornecer aconselhamento técnico sobre o desenvolvimento de Acordos de Livre Movimentação de Pessoas em nível regional em contextos de desastres;
- ix. Inclusão dos deslocamentos causados por desastres em resoluções, como as da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)⁶³⁸, resoluções da Terceira Comissão, resoluções do Conselho de Direitos Humanos, resoluções de Redução do Risco de Desastres, etc;
- x. Elaborar e disseminar diretrizes/sumários de políticas para apoiar a integração de questões relacionadas à migração em políticas nacionais de adaptação com base em ferramentas existentes de capacitação;
- xi. Fornecer apoio técnico em nível nacional sobre como incluir desafios de mobilidade humana em estratégias e planejamento de adaptação às mudanças climáticas e em outras formas de políticas/planejamento públicas de ação climática;
- xii. Apoiar os Estados para incluir o deslocamento causado por desastres em estratégias e planos nacionais e regionais de Redução do Risco de Desastres;
- xiii. Apoiar a implementação das diretrizes *Words into Action* sobre Deslocamento Causado por Desastres;
- xiv. Apoiar e contribuir para a implementação do Projeto *Pacific Response to Disaster Displacement* (PRDD);
- xv. Apoiar o desenvolvimento e implementação da Fase II do Programa de Migração e Segurança Humana relacionado às Mudanças Climáticas no Pacífico;
- xvi. Apoiar a implementação de um projeto regional sobre “Desenvolvimento de capacidades regionais e nacionais para uma governança migratória aprimorada na região da IGAD⁶³⁹ - Fase II”;

⁶³⁷ *Disaster Risk Reduction.*

⁶³⁸ *Economic and Social Council.*

⁶³⁹ *Intergovernmental Authority on Development.*

- xvii. Apoiar a implementação do projeto “Implementação de Políticas Globais sobre Migração Ambiental e Deslocamento por Desastres na África Ocidental”;
- xviii. Implementação do projeto “Implementação de Políticas Globais sobre Migração Ambiental e Deslocamento por Desastres na África Ocidental”;
- xix. Apoiar e contribuir para a implementação completa do projeto do Fundo Fiduciário Multipartidário para a Migração (MPTF)⁶⁴⁰ sobre “Abordar os impulsionadores e facilitar a migração segura, ordenada e regular nos contextos de desastres e mudanças climáticas na região da IGAD”.

A Plataforma, alinhada com a Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen, direciona suas ações para promover medidas abrangentes. A extensão desses esforços, embora inclua o *advocacy*, não se restringe a ele. Com base na Agenda de Proteção, a iniciativa busca realizar o seguinte:

1. A promoção de medidas destinadas a atender às necessidades de proteção e assistência de indivíduos deslocados para além das fronteiras, diante de desastres e impactos adversos das mudanças climáticas. Isso envolve a utilização de instrumentos como vistos humanitários, a implementação de medidas de proteção temporária e a adoção de práticas eficazes pelos Estados.⁶⁴¹
2. A promoção de medidas para gerenciar os riscos de deslocamento nos países de origem constitui uma abordagem da Plataforma. Em primeiro lugar busca-se implementar práticas que auxiliem as pessoas em risco a permanecerem em suas residências. Isso envolve a redução de riscos de desastres, adaptação às mudanças climáticas e iniciativas de construção de resiliência, visando evitar deslocamentos desnecessários. Simultaneamente, a estratégia visa facilitar deslocamentos de maneira digna, estabelecendo caminhos para migração segura, ordenada e regular. A realocação planejada é considerada como medida de último recurso, especialmente em situações de degradação ambiental extrema e elevado risco de deslocamento devido a desastres. Considerando que a maioria desses

⁶⁴⁰ *Migration Multi-Partner Trust Fund.*

⁶⁴¹ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022.** p.02. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

deslocamentos ocorre dentro dos países, a Plataforma também busca aproveitar oportunidades, quando apropriado, para a promover a defesa dessas pessoas. Essa abordagem integrada visa não apenas abordar as causas imediatas do deslocamento, mas também promover estratégias sustentáveis que fortaleçam a resiliência das comunidades locais diante de eventos adversos.⁶⁴²

Para realizar essas propostas a Plataforma elencou quatro prioridades estratégicas em seu Plano de Trabalho. A primeira delas é: “*apoiar a implementação integrada de estruturas de políticas globais sobre mobilidade humana, ação em relação às mudanças climáticas e redução de riscos de desastres, que sejam relevantes para pessoas deslocadas por desastres*”⁶⁴³ [Tradução livre].

Comparativamente a 2012, ano de lançamento da Iniciativa Nansen, observa-se um reconhecimento amplamente difundido da mobilidade humana causada por desastres como um desafio para comunidade internacional. Desde então, ocorreram avanços no desenvolvimento de políticas internacionais, refletindo em processos de elaboração de políticas em âmbitos global, regional e nacional abordando temas como redução de riscos de desastres, mudanças climáticas, migrações, direitos humanos, e ação humanitária.⁶⁴⁴

Ao longo desse período, tanto a Plataforma quanto a Agenda de Proteção têm recebido reconhecimento reiterado por parte da comunidade internacional. Essa valorização destaca a importância dessas iniciativas no contexto global, ressaltando o seu valor.⁶⁴⁵

⁶⁴² PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.02. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴³ *I. Support integrated implementation of global policy frameworks on human mobility, climate change action and disaster risk reduction that are relevant for disaster displaced persons*. PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023: workplan**. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴⁴ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.03. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴⁵ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.03. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

A segunda prioridade indicada pela Plataforma é “*promover o desenvolvimento de políticas e normas para abordar lacunas na proteção de pessoas em risco de deslocamento ou deslocadas através de fronteiras*”⁶⁴⁶ [Tradução livre].

O vazio normativo relativo à ausência de disposições claras no direito internacional que abordem explicitamente a proteção de migrantes ambientais inclui aspectos como admissão, padrões durante a estadia e condições para o retorno. Reconhecendo essa lacuna, a Plataforma destaca a necessidade de orientação sobre a aplicação de normas e padrões internacionais existentes que possam ser relevantes nessas situações. Portanto, promove-se um aprimoramento na implementação das normas e instrumentos legais existentes.⁶⁴⁷

Simultaneamente, são promovidas iniciativas que visam a criação normas nos âmbitos nacional e regional, alinhando-se com as orientações da Agenda de Proteção. Essa abordagem fortalece a proteção dos migrantes por meio da otimização das normas e instrumentos jurídicos já existentes, enquanto promove esforços para o desenvolvimento contínuo em níveis mais específicos e contextualizados.⁶⁴⁸

A terceira prioridade estratégica, por sua vez, corresponde a “*facilitar a troca de conhecimento e fortalecer a capacidade nos níveis nacional e regional para implementar práticas e instrumentos eficazes que possam prevenir, reduzir e lidar com o deslocamento causado por desastres*”⁶⁴⁹ [Tradução livre].

A Plataforma está empenhada em apoiar a implementação de práticas e instrumentos eficazes em nível nacional e regional. Essa iniciativa visa facilitar a troca de informações entre governos e demais partes interessadas, promovendo o uso de

⁶⁴⁶ II. Promote policy and normative development to address gaps in the protection of persons at risk of displacement or displaced across borders. PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023**: workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴⁷ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.05. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴⁸ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.05. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁴⁹ III. Facilitate exchange of knowledge and strengthen capacity at the national and regional levels to implement effective practices and instruments that can prevent, reduce and address disaster displacement. PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023**: workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

abordagens eficientes para atender às necessidades de proteção e assistência por meio de Medidas de Proteção Humanitária.⁶⁵⁰

Assim, busca impulsionar a adoção de práticas de prevenção e redução dos deslocamentos, incorporando medidas que minimizem o risco de desastres. Essas ações visam aumentar a capacidade adaptativa, o fortalecimento da resiliência e facilitação do movimento seguro para longe de situações perigosas. Como parte disso, a Plataforma apoia Estados em estratégias e planos nacionais de redução de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas.⁶⁵¹

Por fim, a quarta prioridade elencada pelo seu Plano de Trabalho corresponde a “fortalecer evidências e dados sobre o deslocamento causado por desastres e seus impactos”⁶⁵² [Tradução livre].

Apesar dos avanços na coleta de dados sobre o assunto impulsionados pelo trabalho de entidades como o Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos (IDMC)⁶⁵³ do Conselho Norueguês para Refugiados, a Matriz de Rastreamento de Deslocamentos (DTM)⁶⁵⁴ e a Divisão de Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MECC)⁶⁵⁵ da OIM, bem como pelo Banco Mundial, ainda persiste uma lacuna significativa na coleta e sistematização de informações sobre o assunto.⁶⁵⁶

Por essa razão, a Plataforma promove essa atividade por meio do Grupo de Trabalho de Dados e Conhecimento (DKWG)⁶⁵⁷. Além disso, também colabora com parceiros e apoia esforços internacionais empreendidos nesse sentido.⁶⁵⁸

⁶⁵⁰ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.05. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁵¹ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.05. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁵² *IV. Strengthen evidence and data on disaster displacement and its impacts*. PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023: workplan**. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁵³ *Internal Displacement Monitoring Centre*.

⁶⁵⁴ *Displacement Tracking Matrix*.

⁶⁵⁵ *Migration, Environment and Climate Change Unit*.

⁶⁵⁶ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.06. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁵⁷ *Data and Knowledge Working Group*.

⁶⁵⁸ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. p.06. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp->

A Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres emerge como uma resposta ao desafio global representado pelo deslocamento humano ocasionado por eventos ambientais catastróficos. Com seus objetivos claramente delineados, a Plataforma transcende a esfera meramente conceitual, materializando-se por meio de um plano de trabalho com ações e estratégias bem delineadas. A busca incessante por soluções sustentáveis e coordenadas, aliada ao seu engajamento em fóruns internacionais, evidencia o seu compromisso em atuar como um catalisador na promoção da proteção e assistência apropriadas às comunidades afetadas.

A cooperação, tanto entre países quanto entre diversos atores públicos e privados, assume uma posição de destaque na tessitura dessa iniciativa. Essa sinergia não apenas fortalece a capacidade de resposta da Plataforma, mas também amplia sua abrangência, permitindo a consideração e incorporação de perspectivas diversas. O compromisso coletivo para lidar com os desafios complexos desses deslocamentos, reflete uma consciência compartilhada da necessidade de construção conjunta de soluções.

Essa colaboração não apenas promove a eficácia das ações empreendidas, mas também cria uma rede robusta de apoio, fundamentada na compreensão mútua e no compromisso compartilhado. Portanto, verifica-se que a cooperação internacional no âmbito da Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres transcende as barreiras geopolíticas, consolidando-se como uma força catalisadora na construção de estratégias para a proteção e assistência aos migrantes ambientais.

5.7 DIREITO DE COOPERAÇÃO: LIMITAÇÕES, DESAFIOS E HORIZONTES PARA O DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES JURÍDICAS, POLÍTICAS E OPERACIONAIS RELACIONADAS ÀS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS

O tema abordado neste tópico perpassou toda a Tese. Sua relevância é central, e qualquer possibilidade de construção de soluções efetivas para a tutela e proteção dos migrantes ambientais exige uma cuidadosa observação dessa noção.

Dito isso, é importante destacar que o “Direito de Cooperação”, abordado a seguir, não é relevante apenas para a evolução e desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, mas também para os temas relacionados à preservação dos ecossistemas e à adoção de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, os quais, como

visto, estão profundamente conectados aos processos de mobilidade humana. Isso ocorre porque, na verdade, trata-se de uma noção significativa para todos os campos abrangidos pelo Direito Internacional Público. Por essa razão a sua essencialidade nesta Tese.

Nesse sentido, destaca-se que as discussões relacionadas às migrações ambientais abrangem uma variedade de questões inter-relacionadas, exigindo abordagens que compreendam a interseção entre o Direito Ambiental Internacional, os Princípios Gerais do Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e, evidentemente, o Direito Internacional dos Refugiados. Essa interligação se manifesta na dinâmica desses campos e na harmonização entre as lógicas operativas em cada âmbito.

Entretanto, mesmo diante da complexidade jurídica, política e operacional envolvida na busca por respostas adequadas às problemáticas decorrentes das migrações ambientais, fica evidente a necessidade de uma atuação cooperativa entre os países.

O Direito de Cooperação, nesse contexto, contrapõe-se sistema clássico do Direito Internacional, calcado nas bases do Direito de Coexistência, o qual orienta-se pelo princípio de que os Estados são livres e soberanos, encontrando limitações para a busca de seus interesses na coexistência com outros Estados. Ocorre que os desafios impostos pela crise ambiental e climática experienciadas em escala planetária demanda esforços conjuntos e comprometimento dos Estados para que estes atuem, dentro de seus territórios e na relação com os demais atores externos, na promoção e proteção de interesses e valores comuns.

Conforme apontado por Crawford, o direito internacional tem sua origem específica no pensamento e na prática política europeia. As raízes europeias do que hoje chamamos de “direito internacional geral” criam uma considerável tensão que exige respostas imediatas.⁶⁵⁹

De acordo com Maury Viviani, as normas internacionais diferem dos sistemas jurídicos nacionais ao constituírem um sistema horizontal e descentralizado. Os Estados, formalmente iguais e soberanos, negociam acordos e estabelecem instituições internacionais autônomas entre si. Essas normas formam redes caracterizadas por relações heterárquicas, em oposição às estruturas hierárquicas típicas dos ordenamentos

⁶⁵⁹ CRAWFORD, James. **Chance, Order, Change**: the course of international law. Cambridge: Hague Academy Of International Law, 2013. p.218.

internos. Ao contrário dos ordenamentos nacionais, não há um poder legislativo único ou instituição central com jurisdição compulsória para resolver conflitos.⁶⁶⁰

A ausência de uma autoridade centralizada destaca a autonomia soberana dos Estados, que colaboram na negociação de acordos e na criação de instituições internacionais. Assim, as normas interligam-se em redes flexíveis, baseadas em acordos e relações horizontais entre os Estados.⁶⁶¹

A abordagem do Direito de Cooperação, de acordo com o professor Georges Abi-Saab, caracteriza-se por ser mais ambiciosa no que diz respeito ao papel e às tarefas que se atribui ao Direito, uma vez que na maioria das vezes exige que este atue sobre o corpo social para regular, canalizar e até mesmo estimular mudanças sociais em âmbito internacional. Tal formatação do direito internacional depende, para o seu sucesso, da existência de um interesse comum ou de valor comum. “Esta presunção deve ser verificada não só ao nível dos fatos, mas sobretudo ao nível da consciência dos sujeitos quanto à necessidade, ao valor ou ao interesse comum e às soluções que reclamam” [Tradução livre].⁶⁶²

A análise dessa categoria para fins de compreensão do fenômeno das migrações ambientais, bem como para se refletir sobre possíveis soluções para as limitações normativas existentes, pode ser caracterizada como a aplicação de um olhar disruptivo sobre o papel tradicionalmente atribuído ao direito internacional. Isso apenas é possível pois os quatro principais temas que se correlacionam na presente pesquisa (mudanças climáticas; serviços dos ecossistemas; migrações internacionais; direitos humanos) demandam ações normativas e operacionais cooperativas para o enfrentamento dos desafios que se intensificarão em um futuro próximo. Uma abordagem clássica, a partir da ótica do Direito de Coexistência, de simples busca pela realização de interesses individuais dos Estados em detrimento de interesses e valores comuns da comunidade internacional guarda um potencial destrutivo em termos humanitários e de afetação do Sistema Terrestre.

⁶⁶⁰ VIVIANI, M. **Constitucionalismo Global: crítica em face da realidade das relações internacionais no cenário de uma nova ordem mundial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014. p.89.

⁶⁶¹ VIVIANI, M. **Constitucionalismo Global: crítica em face da realidade das relações internacionais no cenário de uma nova ordem mundial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014. p.89.

⁶⁶² *Cette présomption doit être vérifiée non seulement au niveau des faits, mais surtout au niveau de la prise de conscience par les sujets du besoin, de la valeur, ou de l'intérêt commun et des solutions qu'ils appellent.* ABI-SAAB, Georges. **COURS GÉNÉRAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**. Hague: The Hague Academy of International Law, 2010, p. 440.

Segundo Georges Abi-Saab, a proteção dos direitos humanos, de modo geral, só pode ser concebida em termos práticos (não meramente filosóficos e enunciativos) em um contexto marcado pelo Direito de Cooperação.⁶⁶³ Tais direitos apresentam as características de universalidade e de valor comum necessários. São direitos “solidários”, no sentido de que refletem os princípios universais da associação humana. Nessas condições, o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode ser considerado como um ramo do direito internacional dedicado à proteção desses valores solidários.⁶⁶⁴

A tensão entre essas duas concepções das relações internacionais se manifestam em dois padrões argumentativos distintos. Um deles enfatiza a obrigação de justiça, o interesse comum, o progresso e a comunidade mundial como princípios norteadores. O outro, por sua vez, baseia-se na ordem, na obrigação vinculada ao comportamento, na vontade e nos interesses dos Estados.

Essa dicotomia e tensionamento delineiam os contornos das discussões sobre a governança global, destacando a necessidade de encontrar equilíbrios e compromissos que considerem ambas as dimensões.⁶⁶⁵

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, um importante documento internacional de caráter evidentemente humanista, reflete uma intenção global de promover a colaboração na busca pela concretização de valores compartilhados pela humanidade. Este documento destaca que todos os indivíduos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, dotados de razão e consciência. Enfatiza a importância de agir com um espírito de fraternidade, estabelecendo princípios para orientar a conduta humana e fomentar relações mais justas e equitativas em escala mundial.⁶⁶⁶

A aceitação da Declaração compromete claramente os Estados (em certo sentido) com a ideia de que a dignidade humana e os direitos humanos são valores fundamentais que devem ser respeitados na execução de qualquer política. Além disso, estabelece que a dignidade e os direitos humanos são conferidos a todos os seres humanos enquanto seres humanos e que toda ação humana (“cada indivíduo e cada órgão da sociedade”) deve agir em conformidade com a dignidade humana. Dignidade, neste sentido, é um

⁶⁶³ ABI-SAAB, Georges. **COURS GÉNÉRAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**. Hague: The Hague Academy of International Law, 2010, p. 442.

⁶⁶⁴ CAPPS, Patrick. **HUMAN DIGNITY AND THE FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL LAW**. Oxford: Hart Publishing, 2009. Studies in International Law: Volume 23, p.243.

⁶⁶⁵ KOSKENNIEMI, Martin. **From apology to utopia: the structure of international legal argument**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. p.17.

⁶⁶⁶ CAPPS, Patrick. **HUMAN DIGNITY AND THE FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL LAW**. Oxford: Hart Publishing, 2009. Studies in International Law: Volume 23, p.106.

princípio universal de razoabilidade prática porque a Declaração exige que governe todas as ações práticas.⁶⁶⁷ [Tradução livre]

A Declaração não apenas aborda a criação ou promulgação de direitos, mas, em vez disso, concentra-se no reconhecimento da dignidade inerente e nos direitos igualitários e inalienáveis de todos os seres humanos. Apesar dessa abordagem, as reivindicações de autoridade universal associadas a ela podem não ser convincentes para todos, já que se fundamentam em premissas controversas, como a existência de um princípio moral obrigatório para todos. Este aspecto gera debates e reflexões sobre a validade e a aplicabilidade desses princípios em contextos diversos e sob diferentes perspectivas filosóficas e culturais.⁶⁶⁸

Entretanto, ainda que possa haver a contestação acerca dos fundamentos filosóficos dos direitos humanos, é fato que a comunidade internacional, ao longo das décadas, assumiu tal preceito como fundamento prático para as ações dos Estados. A associação entre as três dimensões da crise planetária tratadas nesta Tese, porém, exige que a orientação prática do Direito Internacional Público seja direcionada para uma lógica de cooperação não em razão de preceitos morais/metafísicos, mas pelo interesse comum de todos os países em preservar suas populações, economias e a própria harmonia social.

Com o agravamento dos efeitos das mudanças climáticas, o colapso dos serviços ecossistêmicos e a pujança dos eventos ambientais de larga escala, haverá uma afetação global que envolverá se não todos, a maior parte dos países. Mesmo que a distribuição dos danos não seja uniforme entre os países, inevitavelmente haverá a afetação de todas as regiões do planeta e, conseqüentemente, de todas as populações. Portanto, a construção de soluções concretas é uma urgência prática que exigirá o comprometimento e ação efetiva dos países para que se construam respostas capazes de tutelar os direitos daqueles vulnerabilizados por essas circunstâncias.

⁶⁶⁷ *Acceptance of the Declaration clearly commits states (in some sense) to the idea that human dignity and human rights are core values which should be respected when pursuing any policy. Furthermore, it establishes that human dignity and rights are afforded to all human beings qua human beings and that all human action ('every individual and every organ of society') must act in accordance with human dignity. Dignity, in this sense, is a universal principle of practical reasonableness because the Declaration requires that it governs all practical action.* CAPPs, Patrick. **HUMAN DIGNITY AND THE FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL LAW**. Oxford: Hart Publishing, 2009. Studies in International Law: Volume 23.p.107.

⁶⁶⁸ CRAWFORD, James. **Chance, Order, Change: the course of international law**. Cambridge: Hague Academy Of International Law, 2013. p. 226.

A estruturação de respostas cooperativas para a crise migratória ligada aos eventos ambientais demanda, inevitavelmente, a estruturação e realização de práticas eficazes de governança global, haja vista a natureza transnacional do problema.

Nesse contexto, é necessário ressaltar que a expressão “cooperação internacional” compreende diferentes dimensões, destacando-se, entre elas, a esfera do Direito Internacional dos Refugiados. Em sua essência, trata-se da colaboração entre dois ou mais Estados com o propósito de alcançar objetivos compartilhados. Esse conceito não só representa um princípio jurídico e político, mas também se manifesta como uma abordagem metodológica.⁶⁶⁹

O compartilhamento de ônus e responsabilidades, conforme abordado no capítulo 3, emergem como faces específicas da cooperação internacional, muitas vezes associadas à salvaguarda de migrantes e refugiados. A noção de “compartilhamento de ônus”, por exemplo, relaciona-se com a perspectiva de se buscar aliviar a carga sobre os Estados que recebem grandes contingentes dessas pessoas. Por outro lado, o compartilhamento de responsabilidades reflete o reconhecimento de que a proteção de migrantes e refugiados é uma responsabilidade global que transcende as fronteiras nacionais. Ambas abordagens se entrelaçam como elementos essenciais para a cooperação nesse âmbito.⁶⁷⁰

Deve-se observar, ainda, que a divisão de responsabilidades entre os Estados encontra respaldo no princípio geral do direito internacional, conhecido como o princípio da “Solidariedade entre os Estados”. Este princípio, manifestado de diversas formas, cria um contexto no qual a cooperação entre os países torna-se uma condição para a prosperidade e benefício da comunidade internacional como um todo.⁶⁷¹

Atualmente, diante de um mundo globalizado, nenhum país opera de maneira completamente autossustentável, dependendo do auxílio ou interação com outros países. Dessa forma, face à complexidade implicada, a cooperação internacional em questões relacionadas aos migrantes ambientais se apresenta como uma necessidade notória. De acordo com Ana Zdravković, a Convenção de 1951 fundamenta-se nessa premissa,

⁶⁶⁹ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.869.

⁶⁷⁰ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.869.

⁶⁷¹ ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019, p. 27-54, 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p. 46.

conforme declarado em seu Preâmbulo, onde reconheceu que do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas não pode, portanto, ser obtida sem a cooperação entre os países.⁶⁷²

Pode-se afirmar que o Direito Internacional dos Refugiados, é intrinsecamente guiada pelo princípio da cooperação internacional. Essa abordagem reflete a compreensão de que desafios globais demandam esforços conjuntos para alcançar soluções eficazes e justas.⁶⁷³

Nessa linha, reiterando o enfoque atribuído ao Direito de Cooperação, o Princípio 24 da Declaração de Estocolmo também determina a observação dessa premissa entre todos os países, em pé de igualdade, em seus assuntos. A declaração aborda diversos meios de cooperação, como a multilateral, a bilateral e outros, levando em consideração a soberania e os interesses de todos os envolvidos. Por sua vez, o Princípio 27 da Declaração do Rio amplia ainda mais esse escopo, compreendendo não apenas a colaboração entre os países, mas também entre as pessoas, reconhecendo a importância da cooperação em níveis diversos para enfrentar desafios globais.⁶⁷⁴

Esse princípio também encontra expressão explícita na Carta das Nações Unidas⁶⁷⁵, na Declaração das Nações Unidas sobre Princípios de Direito Internacional sobre Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados⁶⁷⁶, no Pacto Internacional sobre

⁶⁷² ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019, p. 27-54, 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p. 46.

⁶⁷³ ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019, p. 27-54, 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p. 46.

⁶⁷⁴ LAVRIK, Maksim. Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change. **Jus Cognens**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 99-129, 24 jan. 2022. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42439-022-00055-8>. p.119.

⁶⁷⁵ *Article 1 The Purposes of the United Nations are: [...] To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and [...] Article 55 With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion. [...] Article 56 All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation for the achievement of the purposes set forth in Article 55.* UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Charter**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁷⁶ UNITED NATIONS. **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1970/en/19494>. Acesso em: 01 fev. 2024.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e em outros instrumentos internacionais pertinentes, como o documento constituído pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre a proteção de pessoas em caso de desastres⁶⁷⁷ ⁶⁷⁸.

O preâmbulo do referido documento, nesse viés, ressalta o valor fundamental da solidariedade nas relações internacionais e a importância de reforçar a cooperação internacional em todas as fases de uma catástrofe, atribuindo a devida importância ao princípio da soberania dos Estados e, conseqüentemente, do papel primordial do Estado afetado no fornecimento de assistência e socorro nessas situações.⁶⁷⁹ De igual sorte, em seus Artigos 7 e, 8 incluídos no segmento intitulado “Dever de cooperar”, enuncia o princípio da cooperação internacional como uma *condicio sine qua non* para a proteção de pessoas em casos de desastres. Essa cooperação é necessária não apenas entre os Estados, mas também entre Estados e organizações internacionais e não governamentais. Embora o documento não estabeleça uma regra juridicamente vinculativa desse princípio, é positivo que sua importância seja reconhecida no contexto de países ameaçados por desastres naturais.

Artigo 7. Na aplicação do presente projeto de artigos, os Estados deverão, conforme apropriado, cooperar entre si, com as Nações Unidas, com os componentes do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e com outros atores assistenciais.

Artigo 8. A cooperação na resposta a catástrofes inclui a assistência humanitária, a coordenação das ações e comunicações de ajuda internacional e a disponibilização de pessoal, equipamentos e bens de ajuda humanitária, bem como de recursos científicos, médicos e técnicos.⁶⁸⁰ [Tradução livre]

⁶⁷⁷ UNITED NATIONS. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters**. Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session (A/71/10), para. 48. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁷⁸ ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019, p. 27-54, 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p. 47.

⁶⁷⁹ *Mindful of the fundamental value of solidarity in international relations and the importance of strengthening international cooperation in respect of all phases of a disaster, Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance*. UNITED NATIONS. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters**. Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session (A/71/10), para. 48. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁸⁰ *Article 7. In the application of the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors. Article 8. Cooperation in the response to disasters includes humanitarian*

As formas de cooperação, a seu turno, são delineadas no Artigo 8. O dispositivo prevê a prestação de assistência humanitária, coordenação das ações de socorro internacional e comunicação, incluindo o fornecimento de pessoal, equipamentos e bens de socorro, bem como recursos científicos, médicos e técnicos. No entanto, a Comissão enfatiza que esta lista é apenas ilustrativa, encorajando outras formas de cooperação, especialmente apoio financeiro, transferência de tecnologia, treinamento, compartilhamento de informações, entre outros. Isso reflete a abertura para diferentes modalidades de colaboração na gestão de desastres.⁶⁸¹

Deve-se reconhecer, contudo, que apesar do princípio de cooperação ser amplamente difundido no âmbito das relações internacionais no que se refere à proteção de migrantes e refugiados, a cooperação internacional não está prevista de forma cogente por nenhum documento de alcance global.⁶⁸² Alguns tratados regionais, como é o caso da Proteção Temporária aplicável à União Europeia, descrita no capítulo 4, determinam a cooperação nessa seara, entretanto tais disposições não são oponíveis a países não incluídos na UE.

Embora o Preâmbulo da Convenção de 1951 também destaque a importância da cooperação internacional, esta não oferece diretrizes concretas sobre como a colaboração proposta deve ser realizada. Essa lacuna decorre do fato de que o documento não fora concebido com esse propósito.

Dowd e Mcadam relatam que durante o processo de redação da Convenção, os Estados rejeitaram uma proposta do então Secretário-Geral das Nações Unidas, que buscava formalizar a cooperação através de um acordo para que cada país recebesse um número específico de refugiados em seus territórios. Assim, a inexistência de disposições

assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources. UNITED NATIONS. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters.** Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/71/10), para. 48. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁶⁸¹ ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019, p. 27-54, 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a. p.47.

⁶⁸² DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.871.

nesse sentido reflete a decisão tomada na época. Em consequência, a ausência de determinações vinculativas evidencia a necessidade de um entendimento mais abrangente e efetivo sobre como os Estados podem colaborar nesse cenário.⁶⁸³

O caráter legal do compartilhamento de responsabilidades e cooperação internacional tem sido objeto de considerável discussão e análise. No entanto, a perspectiva amplamente aceita é que, embora o princípio de compartilhamento de responsabilidades ou ônus seja uma norma crítica do Direito Internacional dos Refugiados, não há a possibilidade jurídica e política para se impor obrigações vinculantes aos países no sentido de forçar juridicamente a colaboração entre os atores, conforme destacado na seção 3.5 desta Tese.⁶⁸⁴

Dowd e Mcadam, por exemplo, propõem que o princípio da solidariedade e do compartilhamento de ônus seja mais adequadamente compreendido como parte da categoria de princípios gerais de *soft law*. Essa abordagem reconhece a importância desses princípios, mas destaca a natureza não vinculante de seu conteúdo.⁶⁸⁵

Essencialmente, o compartilhamento dos ônus demanda que a comunidade internacional, coletivamente, atinja um resultado específico: oferecer assistência material e, quando necessário, realocar populações de migrantes e refugiados que exerçam pressões excessivas nos países de acolhimento. As responsabilidades dos Estados (considerados individualmente), por conseguinte, não são passíveis de determinação antecipada com um grau específico de detalhe. Dessa forma, é a partir dessa compreensão que a noção de “Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas”, tratada no capítulo 3, torna-se relevante também no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados.⁶⁸⁶

É relevante observar, ainda, as múltiplas possibilidades de colaboração. A cooperação internacional pode assumir diversas formas e adotar características bastante

⁶⁸³ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.871.

⁶⁸⁴ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.871.

⁶⁸⁵ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.879-880.

⁶⁸⁶ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.880.

concretas, abrangendo a assistência material, técnica ou financeira, bem como a própria realocação física de pessoas deslocadas.⁶⁸⁷

A maior parte dos apelos por parte dos países que vivenciam situações de crise ligadas a fluxos massivos de pessoas, geralmente países em desenvolvimento está associada à assistência financeira e realocação de migrantes. Em que pese essas rogativas geralmente se refiram à comunidade internacional como um todo, ocasionalmente são direcionadas especificamente aos países desenvolvidos.⁶⁸⁸

Por outro lado, quando os países desenvolvidos mencionam o compartilhamento de responsabilidades, geralmente o fazem em um contexto amplo a fim de reconhecer os esforços dos países de acolhimento, requerendo uma cooperação internacional mais abrangente e destacando que é crucial enfrentar o desafio contínuo de compartilhar a responsabilidade de proteger essas pessoas.⁶⁸⁹

A assistência financeira aos países que acolhem essa população tem sido identificada como a forma “mais conveniente e comum”, sendo considerada “a maneira mais fácil de colaborar”. De fato, a oferta de auxílio financeiro, geralmente através de doações, representa a abordagem mais tradicional pela qual os Estados (geralmente os países desenvolvidos) prestam suporte aos países sobrecarregados por fluxos migratórios.⁶⁹⁰

Para além do respaldo financeiro, diversos Estados têm se posicionado para defender também o compartilhamento de responsabilidades por meio de assistência técnica. Países mais desenvolvidos são encorajados a não apenas aceitar um maior número de migrantes em seus territórios, mas também a oferecer assistência técnica e

⁶⁸⁷ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.872.

⁶⁸⁸ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.874.

⁶⁸⁹ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.875.

⁶⁹⁰ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.875.

financeira aos países de origem e aos países de acolhimento, de modo a contribuir para construção de capacidades institucionais e na provisão de serviços essenciais.⁶⁹¹

Nesse sentido, os Estados Unidos reconheceram a relevância do compartilhamento de informações, destacando que a “responsabilidade global não pode ser devidamente partilhada sem respostas humanitárias coordenadas”. O intercâmbio de dados e a coordenação com o sistema das Nações Unidas foram identificados pelo país como fundamentais. Essa perspectiva ressalta a necessidade de colaboração efetiva e alinhamento de esforços para enfrentar desafios humanitários em escala global.⁶⁹²

Observa-se, porém, que os países desenvolvidos demonstram uma inclinação maior para a concessão de assistência financeira, ao invés do acolhimento de migrantes e refugiados ou a participação de outras articulações técnicas a fim de coordenar respostas humanitárias. Essa abordagem destaca uma preferência notável por formas de colaboração que envolvem apoio financeiro direto em detrimento de outras formas de cooperação estrategicamente relevantes.⁶⁹³

Por fim, salienta-se que, após estar devidamente evidenciada a interconexão entre mudanças climáticas e as migrações ambientais, bem como os desafios implicados, o paradigma do “Direito de Cooperação” emerge como um conceito crucial para a abordagem dessas questões, particularmente quando se considera o colapso dos serviços dos ecossistemas como um catalisador dos processos de mobilidade humana.

A cooperação internacional, como visto, é essencial para enfrentamento dessas situações e demanda o desenvolvimento e a implementação de estratégias políticas e jurídicas adequadas. Os Estados, ao reconhecerem a interdependência desses fatores, devem buscar mecanismos para estabelecer normas e tratados que garantam a proteção dos direitos daqueles afetados por tais deslocamentos. Além disso, é imperativo promover políticas de mitigação e adaptação que minimizem o impacto do colapso dos serviços dos ecossistemas, reduzindo, assim, a incidência de deslocamentos forçados.

⁶⁹¹ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.876.

⁶⁹² DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.876.

⁶⁹³ DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4. 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.877.

A aplicação do Direito de Cooperação não apenas fomenta uma resposta coletiva aos desafios das migrações ambientais, mas também fortalece a resiliência global diante das mudanças climáticas. A colaboração entre os Estados para desenvolver estratégias de gestão sustentável, realocação responsável e proteção dos direitos dos deslocados pode constituir um quadro jurídico capaz de lidar com as complexidades desse fenômeno emergente.

Em síntese, diante das implicações cada vez mais prementes das migrações ambientais relacionadas ao colapso dos serviços dos ecossistemas e aos efeitos adversos das mudanças climáticas de forma geral, a adoção e aplicação do Direito de Cooperação torna-se imprescindível. A cooperação internacional é a chave para desenvolver políticas e estratégias que direcionadas não apenas aos contextos imediatos, mas também às causas subjacentes, garantindo assim, inclusive, ferramentas aptas para proteger as gerações futuras.

6. CONCLUSÃO

O agravamento dos problemas ambientais, especialmente aqueles de grandes proporções, como o aquecimento global, a perda da biodiversidade e o colapso/degradação dos serviços ecossistêmicos (SE), é notoriamente objeto de tutela internacional e de numerosos esforços conjuntos entre os países. Essa postura da comunidade internacional está fundamentada na lógica da necessidade de proteção de interesses comuns.

O reconhecimento e posicionamento dos países sobre esses assuntos têm gerado um progressivo impacto nos processos jurídicos, políticos e operacionais de proteção internacional das pessoas que deixam seus países em razão de eventos ambientais.

Esta Tese, com o objetivo de abordar esse processo, adotou duas categorias centrais: colapso dos serviços ecossistêmicos e mudanças climáticas. Essa opção teve a função estratégica de explorar o tema da maneira mais abrangente possível em relação às implicações ambientais, destacando a necessidade de adotar uma perspectiva voltada para as repercussões ecossistêmicas que estão na origem de diversos movimentos migratórios. Além disso, visou não restringir as potenciais respostas, em suas múltiplas dimensões, apenas às situações de migrações estritamente ligadas aos efeitos adversos das alterações climáticas. Ao aplicar esse duplo enfoque, também se reconhece a relevância das mudanças climáticas na constituição de instrumentos de proteção aos migrantes ambientais, especialmente em seu aspecto político.

É necessário destacar que, adotando-se a categorização sugerida pela Avaliação Ecossistêmica do Milênio, o próprio aumento da temperatura atmosférica global e as mudanças climáticas são, em si, alterações ecossistêmicas em sua essência, mais precisamente dos Serviços Ecossistêmicos de Regulação.

Esses Serviços, como evidenciado no capítulo 2, representam os benefícios provenientes de processos naturais, tais como a regulação climática, regulação de ciclos biogeoquímicos, fluxo de cheias, qualidade do ar, purificação da água, controle da erosão do solo, entre outros.

Ocorre, porém, que esses processos são muitas vezes percebidos como estáticos e constantes, o que se revela não ser verdadeiro. Dessa forma, muitas vezes são negligenciados até que sejam prejudicados ou colapsem, momento em que sua importância é reconhecida. Este é o caso das modificações antrópicas na composição atmosférica e as repercussões negativas que se fazem sentir em todo o planeta devido à

alteração do processo (ecossistêmico) de dissipação da energia solar, conhecido como “efeito estufa”.

Ademais, ocorre uma relação dialética que proporciona o agravamento dos processos de deterioração desses serviços. Nesse sentido, por exemplo, de acordo com o IPCC, há um alto grau de confiança de que as mudanças climáticas impactarão processos biológicos, químicos e físicos nos oceanos, influenciando diretamente o sistema climático e comprometendo o serviço de regulação do sequestro de carbono.⁶⁹⁴

Conforme evidenciado no capítulo 2, processos conhecidos no contexto das mudanças climáticas como *slow onset events*, como a desertificação de terras, a elevação do nível do mar e intrusão de água marinha em terras férteis, entre outros, são, por definição, processos de degradação e colapso de serviços ecossistêmicos. São eventos progressivos que, ao longo de um certo período, inviabilizam as condições de permanência de grupos populacionais naquela região.

A categoria de “eventos repentinos”, ou *sudden onset events*, como tempestades, enchentes, furacões, etc., também é essencialmente composta por eventos ligados à degradação dos serviços dos ecossistemas. Contudo, uma vez que a percepção de causalidade é difusa, a compreensão desses fenômenos muitas vezes é tratada como uma “eventualidade”.

O *case* Ioane Teitiota vs Nova Zelândia, julgado pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas e abordado no capítulo 3, destaca a emergência dessas questões, ressaltando os impactos cada vez mais significativos na qualidade de vida das populações devido à deterioração e colapso dos serviços ecossistêmicos. O caso revela um cenário onde serviços cruciais para a existência humana, como água potável e terras agricultáveis, são seriamente prejudicados em virtude do colapso desses sistemas.

Ioane aponta para a ocorrência de um colapso dos SEs em seu país de origem devido à elevação do nível do mar, destacando a gravidade da situação e o impacto direto em aspectos básicos para a sua sobrevivência e de sua família. Apesar de o Comitê concluir que não foram preenchidos os critérios para caracterização do Direito ao

⁶⁹⁴BINDOFF, Nathaniel L.; CHEUNG, William W. L.; KAIRO, James G.; ARÍSTEGUI, Javier; GUINDER, Valeria A.; HALLBERG, Robert; HILMI, Nathalie; JIAO, Nianzhi; KARIM, Md saiful; LEVIN, Lisa; O'DONOGHUE, Sean; CUICAPUSA, Sara R. Purca; RINKEVICH, Baruch; SUGA, Toshio; TAGLIABUE, Alessandro; WILLIAMSON, Phillip. Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019, p. 507. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/09_SROCC_Ch05_FINAL-1.pdf. Acessado em: 01 fev. 2024.

Refúgio, conforme previsto pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, reconheceu a gravidade da situação ambiental das ilhas. Também compreendeu que não houve arbitrariedade por parte do Poder Público da República de Kiribati, não configurando o dever de não-devolução do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Trata-se de um caso icônico para as discussões realizadas nesta Tese, pois registra de forma factual a interligação entre os efeitos adversos das mudanças climáticas, o colapso dos serviços ecossistêmicos e a emergência humanitária gerada pela necessidade de populações deixarem seus territórios.

Embora a decisão não tenha favorecido as pretensões do autor, é politicamente e juridicamente importante, uma vez que houve o reconhecimento da legitimidade da demanda, estabelecendo um precedente para casos futuros que envolvam a aplicação do princípio de não-devolução em decorrência de eventos ambientais dessa natureza.

Nesse sentido, o Comitê registrou um entendimento disruptivo ao considerar que as responsabilidades dos Estados, à luz do direito internacional do ambiente, devem influenciar as disposições do artigo 6º do PIDCP, integrando a obrigação de respeitar e garantir o direito à vida com suas responsabilidades ambientais. A menção expressa de que tanto os *slow onset events* quanto os *sudden onset events* podem resultar na violação dos direitos individuais previstos pelo PIDCP e justificar a aplicação das obrigações de não-devolução delinea uma via para a tutela jurídica internacional dessas pessoas, que ainda não foi objeto de adequada regulamentação e normatização.

Essa compreensão representa uma ampliação das possibilidades de aplicação do princípio de não-devolução. É importante observar, porém, que essa ampliação não se configura como uma interpretação expandida do conceito de refugiado, mas sim como uma obrigação dos Estados Partes do PIDCP relacionada à proteção do direito à vida, estipulado no artigo 6º.

Essa decisão, entretanto, indiretamente, revela um segundo nível de limitações e dificuldades existentes para a proteção dos migrantes ambientais: o político.

Apesar de considerar verídica a alegação de Ioane de que o aumento do nível do mar provavelmente tornará a República de Kiribati inabitável em um prazo de 10 a 15 anos, bem como as profundas vulnerabilidades enfrentadas pelos cidadãos do país e legitimar a possibilidade de aplicação do princípio de não-devolução com base no PIDCP em situações como essa, o Comitê, na atribuição de suas funções interpretativas, compreendeu que o caso de Ioane não preenchia os requisitos para tal aplicação. Entre as

razões apresentadas, a que mais chama atenção é a de que Kiribati possui um plano de adaptação às mudanças climáticas em implementação. Contudo, surgem questionamentos importantes: o que é considerado aceitável para definir o nível de precariedade e vulnerabilidade ambiental e qual é o ponto determinante para haver o dever de proteção internacional e aplicação do *non-refoulement*?

Nesse sentido, os relatórios apresentados por Kiribati ao Comitê indicavam que 60% dos habitantes da ilha tinham acesso a água fresca somente por meio de suprimentos racionados pelo governo e que não haveria evidência de que Ioane ficaria sem acesso a água potável ao retornar. Esse argumento naturaliza o fato de que mais da metade da população tem acesso à água para dessedentação somente de forma racionada em razão do comprometimento dos reservatórios causados pela elevação do nível do mar.

Estabelecer o limiar para a definição da categoria jurídica dos “migrantes ambientais” também representa um desafio imenso que, em última instância, está intrinsecamente ligado a decisões políticas. Ao contrário dos “refugiados” tratados pela Convenção de Genebra, a caracterização dos “migrantes ambientais” com o status de “sujeitos protegidos” não pode depender exclusivamente de condições específicas predefinidas. Isso se deve à singularidade de cada uma das situações, das características dos eventos ambientais e das capacidades dos países de origem para gerenciarem as crises.

A definição dessa nova categoria deve seguir abordagens mais abrangentes, sem delimitar condições de maneira completamente pré-determinada. Modelos como as definições expandidas da Convenção da OUA sobre Refugiados na África e da Declaração de Cartagena proporcionam perspectivas úteis, consolidando critérios como “graves e generalizadas violações de Direitos Humanos” e “graves perturbações da ordem pública” para caracterizar o refúgio. Essas formulações reconhecem a complexidade das crises humanitárias e permitem uma adaptação mais flexível às circunstâncias únicas de cada situação.

A definição da categoria jurídica “migrantes ambientais” deve refletir não apenas a gravidade da situação, mas também a capacidade dos Estados em lidar com as crises internas subjacentes. A abordagem mais ampla, proporcionada por essas definições, permite uma avaliação mais holística e sensível às particularidades de cada contexto, ressaltando a necessidade de considerar a singularidade das tragédias humanas decorrentes das mudanças ambientais.

Assim, é possível concluir que a constituição de um regime de proteção internacional para os migrantes ambientais deve ocorrer de forma distinta do modelo previsto pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A razão para tanto reside no fato de que, nos casos em questão, não seriam as condições pessoais que definiriam o dever de proteção, como o “fundado temor de perseguição” apontado pela Convenção. Seria a realidade objetiva observada no que se refere ao dano ambiental e à vulnerabilidade da população o principal fator a desencadear o processo de reconhecimento internacional da necessidade de proteção e aplicação do princípio de não-devolução. Isso, em todos os casos, implicaria um reconhecimento *prima facie* e não uma avaliação individual dos fatores contextuais do solicitante de proteção.

É pertinente destacar que, de acordo com o “*Manual sobre Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado e Diretrizes sobre Proteção Internacional*”, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a opção de adotar uma abordagem *prima facie* para determinar o refúgio é influenciada pelo contexto jurídico nacional. Diversos países têm desenvolvido diferentes procedimentos para reconhecer esse status, sendo que muitos delegam essa responsabilidade ao poder executivo. Isso pode se manifestar através de um órgão de governo relevante, por decisões presidenciais ou ministeriais. Em alguns casos, o parlamento ou a autoridade administrativa encarregada dos assuntos de refugiados pode realizar essa determinação. É fundamental que a entidade em questão possua a autoridade legal necessária para tomar tal decisão. Normalmente, a formalização desse reconhecimento ocorre por meio de declarações, decretos ou ordens publicadas.⁶⁹⁵

No que se refere aos procedimentos a serem realizados, a supracitada agência da ONU ressalta que o registro é um procedimento fundamental para aplicar o enfoque *prima facie* e é a principal maneira de identificar indivíduos dentro de um processamento em grupo. Seu objetivo é duplo: i) assegurar que as pessoas sejam identificadas corretamente para receberem os benefícios dessa forma de proteção e ii) encaminhar aqueles que possam precisar de avaliações individualizadas. Embora os detalhes dos dados coletados possam variar de acordo com a situação específica, o propósito do registro, como parte

⁶⁹⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. p.209. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 fev. 2024.

da implementação dessa forma reconhecimento do direito ao refúgio, é reunir informações suficientes sobre a pessoa e sua família para determinar se são elegíveis para o status de beneficiário. Em geral, o registro deve ser realizado o mais rápido possível após a chegada das pessoas ao local de processamento. Isso permite uma identificação mais ágil dos indivíduos e um encaminhamento adequado para avaliações posteriores, se necessário.⁶⁹⁶

Por essa razão, os apontamentos e sugestões da Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, apresentados no capítulo 5, são tão importantes, pois fornecem critérios que balizam a avaliação dos Estados que, nessas situações, poderiam proceder com o reconhecimento dos mencionados aspectos objetivos em relação ao país de origem.

Trata-se de uma contribuição de grande importância que surgiu da articulação de diversos países e que pode compor a solução atual e futura dos dilemas envolvidos nos processos de migração ambiental. Os critérios sugeridos pela Agenda de Proteção podem ser úteis para a avaliação da necessidade de proteção. Nesse sentido, a noção de “serviços ecossistêmicos” pode complementar e aprimorar a proposição de critérios apresentada no tópico 5.6.3. Sugere-se, a fim de incorporar tal conceito e suas peculiaridades, que ao se definir hipoteticamente essa estratégia de intervenção, os países poderiam observar para a identificação e caracterização do reconhecimento internacional necessário à proteção dos migrantes ambientais os seguintes fatores:

1. A identificação de um desastre em andamento ou, em casos raros, a iminência e previsibilidade de um desastre no país de origem, representando um risco real à vida ou segurança das pessoas, incluindo a degradação ou perda de serviços ecossistêmicos essenciais para a subsistência humana.
2. A existência de um prejuízo direto causado pelo desastre, resultando em lesões, perda de membros da família e/ou destruição de meios de subsistência, bem como

⁶⁹⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. p.209-210. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 fev. 2024.

a interrupção ou degradação dos serviços ecossistêmicos necessários para a sobrevivência e bem-estar humano.

3. A verificação de que, como resultado imediato do evento ambiental, as pessoas enfrentam um risco real para suas vidas ou segurança, ou experimentam dificuldades extremas em seu país devido à impossibilidade de acessar a proteção humanitária e assistência necessárias, incluindo a incapacidade de dispor de serviços ecossistêmicos básicos à sua saúde e bem-estar.
4. A identificação de situações em que a proteção e assistência necessárias não estão disponíveis devido à sobrecarga temporária da capacidade governamental de resposta, o que pode incluir a incapacidade de restaurar ou fornecer serviços ecossistêmicos essenciais em razão da falta de recursos ou capacidade institucional.
5. A identificação de obstáculos factuais ou legais que tornam inviável para as pessoas alcançarem a proteção e assistência disponíveis em seu país. Essa situação amplia a necessidade de proteção e assistência transfronteiriças em casos de desastre.

A inclusão de elementos relacionados à noção de serviços ecossistêmicos nos critérios para identificação e reconhecimento da proteção *prima facie* de migrantes ambientais é crucial para uma análise abrangente e holística da situação desses indivíduos. Os serviços ecossistêmicos desempenham um papel fundamental na subsistência e no bem-estar humano, e sua degradação ou perda pode ser um dos principais impulsionadores da migração ambiental.

Ao considerar os serviços ecossistêmicos, como a provisão de água potável, alimentos, proteção contra desastres naturais, entre outros, como parte dos critérios de análise, reconhece-se que a degradação ambiental afeta diretamente a capacidade das comunidades de manter sua qualidade de vida e segurança. Isso é especialmente relevante em contextos de desastres ambientais, onde a perda desses serviços pode ser catastrófica e levar à migração forçada.

Além disso, ao adicionar elementos relacionados aos serviços ecossistêmicos, destaca-se a interconexão entre a proteção do meio ambiente e a garantia dos direitos humanos. A degradação ambiental muitas vezes exacerba as desigualdades sociais e

econômicas, impactando desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis da sociedade. Portanto, a proteção desses serviços não apenas promove a sustentabilidade ambiental, mas também contribui para a justiça social e a promoção dos direitos humanos.

É crucial, nesse sentido, que a avaliação da gravidade do evento não se limite somente aos fatores como o nível geral de destruição. Deve considerar também as vulnerabilidades pré-existentes que são agravadas pelo incidente. Essa avaliação busca compreender a interseção entre os impactos diretos do desastre e as características específicas que tornam certos grupos mais vulneráveis. Destaca-se, assim, a importância de abordagens sensíveis às particularidades de cada grupo e localidade ao planejar e implementar medidas de proteção e assistência, bem como no próprio ato de reconhecimento.

Em um segundo momento, uma vez estabelecido o veículo jurídico do fluxo migratório por meio do reconhecimento, é fundamental adotar estratégias adequadas para a gestão e governança da situação. Para tanto, a Agenda de Proteção salienta a necessidade de que os Estados estabeleçam e autorizem explicitamente autoridades competentes responsáveis por facilitar viagens, admissões e permanência de indivíduos deslocados. A atribuição de responsabilidades a essas autoridades cria um mecanismo eficiente para atender às necessidades dessas pessoas, assegurando uma implementação alinhada com critérios predefinidos.

É fundamental incorporar de maneira inequívoca obrigações legais e compromissos nos âmbitos de direitos humanos, proteção de refugiados, direitos da criança e salvaguarda de vítimas de tráfico humano nas leis e políticas internas relacionadas a pessoas deslocadas por desastres.

Essas medidas não apenas fortalecem a capacidade de resposta diante do deslocamento provocado por eventos ambientais adversos, mas também demonstram o compromisso dos países em garantir a dignidade e os direitos dos afetados. Ao estabelecer autoridades competentes e incorporar obrigações legais claras, os países contribuem para a construção de um arcabouço sólido voltado à proteção e assistência efetiva a essas pessoas.

O Brasil, ao lidar com a migração haitiana, criou um precedente importantíssimo sobre o assunto e demonstrou de forma prática que existem possibilidades técnicas e operacionais para viabilizar alternativas àquelas já sacramentadas. Além de estabelecer um fluxo migratório de caráter humanitário e atuar diplomaticamente para incentivar que

outros países adotassem medidas semelhantes, o país implementou vistos e procedimentos de regularização migratória em razão de “situação de desastre ambiental”.

Sem dúvida, essa é uma alternativa viável para solucionar pontualmente situações de fluxos expressivos de migrações ambientais. Porém, a natureza unilateral e isolada da iniciativa não pode ser compreendida como uma resposta abrangente para um problema de escala global. A definição de um sistema que envolva a comunidade internacional de forma ampla, por meio do estabelecimento de consensos e compromissos claros e bem articulados, é o meio mais desejável para abordar o tema.

Experiências como a do Brasil são importantes e sinalizam caminhos possíveis para a realização do acolhimento dessas populações. É relevante salientar, nesse contexto, o potencial jurídico dos instrumentos tratados no capítulo 4 (Vistos Humanitários; Admissão Humanitária; Autorizações de Residência Humanitária; Reassentamento Solidário; Autorizações de Residência Regionais; Cidadania Regional). Mesmo as autorizações de residência regionais, que, no caso do Mercosul, estão ligadas à mobilidade humana com fins laborais, e a perspectiva de “cidadania regional” aventada no âmbito da UNASUL e nunca implementada, comportam possibilidades que, em situações específicas, poderiam contribuir para a garantia de direitos e tutela de pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de eventos ambientais de larga escala.

A proposição de respostas, como a do Conselho Consultivo Científico do Governo Federal sobre Mudanças Ambientais Globais da Alemanha (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*), de estabelecimento de um programa especificamente voltado às migrações causadas pelos efeitos adversos das mudanças climáticas, também contribui para o panorama geral e reflexões sobre os meios técnicos e fundamentos éticos e políticos de adoção de medidas dessa natureza. Apesar de não ter sido implementada, a proposta estruturada pelo Conselho de conceber instrumentos como “Passaporte Climático”, “Programas de registro climático / Cartão Climático” e “Visto de trabalho climático”, representa uma inovação em potencial que, dependendo da gravidade das situações que se apresentem futuramente, pode se tornar uma opção.

Essa proposta chama atenção por fundamentar-se em um princípio do Direito Ambiental Internacional que, nessas discussões, também passa a ser objeto de ponderação no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados: o Princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas.

O Conselho Alemão, ao apresentar a sua proposta fundamentando a necessidade de adoção das medidas indicadas, toma como justificativa o dever de acolhimento das populações afetadas pelos efeitos das mudanças climáticas. Países como a Alemanha, que historicamente contribuíram de maneira mais significativa para as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs), teriam a responsabilidade de assegurar a proteção e recepção desses grupos.

A transposição desse princípio para o âmbito de proteção de migrantes e refugiados, porém, encontra desafios práticos. As limitações, predominantemente de natureza política, tornam-se evidentes, revelando conflitos entre a aspiração de justiça ambiental para os migrantes e as disposições de acolhimento por parte dos países. Essa disparidade ressalta a complexidade inerente à busca por equidade e justiça no que diz respeito aos migrantes ambientais, evidenciando a urgência de estratégias colaborativas e compromissos substanciais para abordar o assunto.

Uma análise abrangente do princípio revela um cenário complexo e multifacetado. Contudo, a falta de um mecanismo global sistemático para a alocação de responsabilidades entre os Estados, especialmente no contexto das migrações ligadas à degradação ambiental, inviabiliza a atribuição de obrigações específicas.

Um dos mecanismos abordados nesta Tese, porém, supera essa dificuldade no tocante à atribuição de responsabilidades aos países e fornece as bases de cooperação em que estes devem atuar. Assim, apresenta possibilidades jurídicas muito mais eficientes, próprias da categoria normativa conhecida como *Hard Law*. Trata-se do modelo de Proteção Temporária adotado pela União Europeia.

A Diretiva 2001/55/CE do Conselho Europeu, ao estabelecer normas mínimas para a concessão da Proteção Temporária em situações de fluxo massivo de pessoas deslocadas e ao promover medidas para equilibrar os esforços entre os Estados-Membros ao recebê-las, integra e complementa o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

Conforme evidenciado no item 4.1.2, a Diretiva prevê diversos níveis de cooperação entre os Estados, incluindo o compartilhamento de informações por meio de plataformas integradas, sistemas de redistribuição de refugiados, repartição de encargos financeiros, direcionamento de recursos de acordo com as necessidades de acolhimento de cada país e o estabelecimento de padrões compartilhados de acolhimento humanitário.

Essa normativa, ativada pela primeira vez em 2022 em razão da guerra entre Rússia e Ucrânia, ressignifica a cooperação internacional entre Estados, a qual muitas vezes é referida em um nível meramente retórico e declarativo. Isso não ocorre no âmbito

de aplicação da Diretiva 2001/55/CE. Deveres e obrigações dos Estados-Membros são bem definidos, e há um processo de diálogo constante que é promovido entre os atores a fim de evitar dificuldades relacionadas à colaboração nos múltiplos níveis que a Proteção Temporária exige.

A esse respeito, é importante referir o projeto de pesquisa “*Crise humanitária, migração massiva e políticas públicas: Estudo comparado entre a política e a governança migratória adotadas pelo Brasil e Eslováquia nos contextos das mobilidades humanas originadas da Venezuela e Ucrânia*”, abordado no capítulo 4. A realização desse projeto, *in loco* em território eslovaco, foi determinante para a compreensão profunda e concreta da eficiência desse sistema e o impacto que gera nos processos de acolhimento humanitário.

Há, contudo, ressalvas que devem ser feitas, especialmente ao analisar esse instrumento sob a ótica das migrações ambientais. A limitação temporal da Proteção Temporária revela-se como uma questão de considerável complexidade e relevância nessas discussões. As migrações decorrentes de eventos ambientais apresentam uma característica intrínseca de dificuldade ou impossibilidade de reversão, conferindo-lhes um caráter essencialmente permanente.

É notável que a proteção temporária, concebida para amparar fluxos migratórios de forma transitória, pode oferecer uma solução paliativa para um número significativo de migrantes em curto prazo. No entanto, quando se trata de migrações ambientais, cujas causas subjacentes muitas vezes são relacionadas a fenômenos irreversíveis como o colapso dos serviços ecossistêmicos e as mudanças climáticas, a eficácia dessa proteção se torna questionável.

Esta discrepância entre a temporariedade da proteção oferecida e a permanência da condição de migração ambiental ressalta a necessidade de uma revisão cuidadosa das políticas e instrumentos jurídicos disponíveis.

A experiência da União Europeia com a Proteção Temporária, ineditamente aplicada em resposta ao fluxo de refugiados ucranianos, pode fornecer elementos importantes para o desenvolvimento de mecanismos mais adaptados e eficazes para lidar com migrações ambientais em nível internacional. Portanto, embora a Proteção Temporária da UE possa não ser a solução ideal para esse desafio emergente, sua análise e avaliação fornecem uma perspectiva circunstancial relevante para o desenvolvimento de respostas mais adequadas e sustentáveis.

Além disso, assim como nas outras possibilidades jurídicas de tutela internacional de migrantes e refugiados já mencionadas, há um grande nível de discricionariedade e subjetividade que torna a decisão da ativação da Diretiva Europeia sobre Proteção Temporária substancialmente política, limitando-a em sua aplicação.

A avaliação sobre a sua aplicação envolve a análise de dois elementos fundamentais: i) a existência de uma situação caracterizada como “fluxo massivo” e; ii) um grupo específico de “pessoas deslocadas”.

Uma das principais distinções entre o sistema convencional de asilo e o sistema de Proteção Temporária está centrada na avaliação da presença de um “fluxo massivo” de pessoas. Esse conceito jurídico, vago em sua definição, constitui o cerne da tomada de decisão sobre a ativação do sistema. O preenchimento do conteúdo prático dessa expressão, assim, possui um caráter eminentemente político. Pode-se questionar, nesse sentido, os motivos da não ativação da Diretiva durante a crise de refugiados sírios no continente europeu ocorrida a partir de 2015 em razão da guerra civil no país. Nessa ocasião, optou-se por não aplicar a Proteção Temporária, apesar de haver o preenchimento de todos os critérios jurídicos requeridos⁶⁹⁷.

Isso revela que, mesmo em um sistema tão eficiente no que se refere à alocação de responsabilidades e cooperação multidimensional entre países para assegurar a governança humanitária de um fluxo massivo de pessoas, o elemento político é o fator decisivo na definição da situação.

⁶⁹⁷ *For the purposes of this Directive: (a) ‘temporary protection’ means a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons, in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation, in the interests of the persons concerned and other persons requesting protection; (b) ‘Geneva Convention’ means the Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967; (c) ‘displaced persons’ means third-country nationals or stateless persons who have had to leave their country or region of origin, or have been evacuated, in particular in response to an appeal by international organisations, and are unable to return in safe and durable conditions because of the situation prevailing in that country, who may fall within the scope of Article 1A of the Geneva Convention or other international or national instruments giving international protection, in particular: (i) persons who have fled areas of armed conflict or endemic violence; (ii) persons at serious risk of, or who have been the victims of, systematic or generalised violations of their human rights; (d) ‘mass influx’ means arrival in the Community of a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area, whether their arrival in the Community was spontaneous or aided, for example through an evacuation programme; EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.*

Tais observações sugerem que o Direito de Cooperação, no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, apenas é exitoso nas circunstâncias em que há a necessidade internacional prática de atender interesses que são simultaneamente coletivos e individuais dos Estados. O Direito de Cooperação, nesse sentido, torna-se objeto de uma abordagem calcada na “*Realpolitik*”⁶⁹⁸, e não em valores éticos como a “solidariedade”, a “justiça” ou a “equidade”.

Tais valores são, sem dúvidas, importantes para o Direito Internacional Público e para o Direito Internacional dos Refugiados e, de forma também prática, mobilizam atores públicos e privados, bem como fundamentam posicionamentos jurídicos e políticos. Contudo a construção de soluções efetivas e de longo prazo para as migrações ambientais que venham a tomar o Direito de Cooperação como uma possibilidade de viabilização, devem estar conciliadas com a lógica e pressupostos do Direito de Coexistência. Caso contrário, a noção de cooperação tenderá à utopia e à enunciação, por vezes vazia de conteúdo, da boa vontade dos países.

Por essa razão, é crítico compreender em que medida o reconhecimento do agravamento dos problemas ambientais como o colapso dos serviços ecossistêmicos e as mudanças climáticas estão repercutindo e repercutirão sobre a proteção internacional dessas pessoas.

Esse reconhecimento, expresso pela adoção de medidas, assinatura de tratados, implementação de acordos bilaterais e multilaterais, entre diversos outros meios abordados nesta Tese, reflete o nível de tensionamento político já internalizado pelos países e expresso nas relações internacionais.

Portanto, destacar as ações, projetos e articulações realizadas no âmbito de iniciativas como a Agenda de Proteção, o Mecanismo Internacional de Varsóvia, a Força-Tarefa Sobre Deslocamentos, a Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres, entre outros, é essencial. A sua relevância decorre do fato de que a própria existência dessas plataformas já revela um nível crescente de tensionamento político internacional capaz de dar origem a um sistema de Cooperação concreto, e não meramente declarativo.

Dessa forma, é importante dar destaque à Agenda de Proteção e à Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres, uma vez que abordam o tema de maneira abrangente,

⁶⁹⁸ “*Realpolitik*” é um termo alemão que se refere a uma abordagem pragmática e realista para a política externa e as relações internacionais. Pode ser traduzido literalmente como “política real”. Essa abordagem fundamenta-se na premissa de adotar posicionamentos políticos e diplomáticos com base em considerações práticas e objetivas, em vez de seguir estritamente princípios éticos ou ideológicos. A *Realpolitik* orienta-se pela avaliação cuidadosa dos interesses nacionais, poder e estabilidade.

indo além da perspectiva apenas climática. Isso permite compatibilizar a sua atuação com a noção de “colapso dos serviços ecossistêmicos”.

Também são reveladores os mapeamentos realizados na primeira fase das ações da Força-Tarefa sobre Deslocamentos do Mecanismo Internacional de Varsóvia, que revisou e analisou inúmeros documentos. Para a avaliação do nível de reconhecimento internacional proposto nesta Tese, destacam-se os registros mencionados nos tópicos 5.5.1⁶⁹⁹, 5.5.3⁷⁰⁰, 5.5.4⁷⁰¹ e 5.5.5⁷⁰². Esses levantamentos corroboram não apenas o alto nível de envolvimento dos países, mas também a seriedade com que a crise ambiental e sua relação com a mobilidade humana estão sendo tratadas, tanto em âmbito interno quanto externo pelos Estados. Embora muitas limitações tenham sido identificadas por esses estudos, trata-se de um indicativo claro do elevado nível de tensão política e jurídica já existente.

Outros elementos abordados ao longo dessa investigação corroboram essa perspectiva e evidenciam a formação de um consenso sobre a inclusão da mobilidade humana decorrente de eventos ambientais como objeto de tutela internacional. A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, bem como o Pacto Global sobre Refugiados, são exemplos que ilustram esse consenso. Além desses documentos, observa-se uma crescente relevância do tema no maior fórum internacional de discussões ambientais, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima.

Essa realidade política, porém, não se aplica aos debates relacionados à noção de colapso dos serviços ecossistêmicos no contexto das migrações. Iniciativas como a Avaliação Ecosistêmica do Milênio (AEM) e a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos sinalizam para essa questão. Contudo, neste momento (2024), o tema é predominantemente abordado pelos países sob a ótica das mudanças climáticas. No entanto, conforme evidenciado ao longo do capítulo 2 e com base na definição atribuída à noção de “serviços ecossistêmicos”, a lógica deveria ser inversa. Ou seja, as mudanças climáticas deveriam ser analisadas e abordadas a partir da

⁶⁹⁹ Mapeamento da Mobilidade Humana e Mudanças Climáticas em Políticas Nacionais e Estruturas Institucionais Relevantes.

⁷⁰⁰ Mapeamento da Mobilidade Humana (Migrações, Deslocamentos e Realocações Planejadas) e Mudanças Climáticas em Processos Internacionais, Políticas e Estruturas Legais.

⁷⁰¹ Mapeamento de estruturas institucionais e mandatos dentro do sistema das Nações Unidas para evitar, minimizar e abordar os deslocamentos, e esboçar opções para facilitar a coordenação de processos-chave.

⁷⁰² Mapeamento de orientações e ferramentas internacionais e regionais existentes sobre evitar, minimizar, abordar e facilitar soluções duradouras para os deslocamentos relacionados aos impactos adversos das mudanças climáticas.

perspectiva dos serviços ecossistêmicos, uma vez que são eles que determinam tanto as causas/origens quanto os efeitos das alterações do clima.

Altmann, reconhecendo a centralidade que o conceito possui em diversas áreas do Direito (nacional e internacional), sugere a criação de uma “Teoria Geral dos Serviços Ecossistêmicos”. Essa proposta, apresentada pelo autor, representa uma expansão das normas ambientais existentes, introduzindo uma abordagem inovadora e complementar aos instrumentos já em vigor.⁷⁰³ Essa perspectiva pode ser especialmente importante no contexto das migrações ambientais, onde a carência de regulamentações e a urgência na implementação de mecanismos eficazes são desafios prementes.

Antes, porém, é fundamental estabelecer claramente seus elementos jurídicos básicos, como a definição de seu conteúdo e abrangência. Assim, o conceito jurídico de serviços ecossistêmicos, seu significado e alcance, dependerão da forma como serão incorporados pelo Direito.

Além de compreender o fenômeno cientificamente, é essencial incorporar essa noção às respostas jurídicas e operacionais nos casos em que se constate a necessidade desse enquadramento.

A efetivação das aspirações aventadas por Altmann demanda o aprofundamento e consolidação de compreensões jurídicas sobre os serviços ecossistêmicos. Somente assim será possível assegurar a proteção desses serviços e dos bens jurídicos associados a eles, como o direito à vida, por exemplo, tanto no nível interno dos países quanto no âmbito do Direito Internacional Público. Essa abordagem integrada é crucial para garantir uma resposta sólida e abrangente diante dos desafios que envolvem a interação entre degradação ambiental e mobilidade humana.

Com base nisso, mesmo que teoricamente existam argumentos suficientes para defender a proposição de um marco jurídico sobre as migrações ambientais que inclua a noção de “colapso dos serviços ecossistêmicos”, essa possibilidade é inviabilizada pela falta de densidade jurídica e tensão política em relação a essa noção. Embora diferentes documentos relacionem a perda de serviços ecossistêmicos com processos de mobilidade humana, geralmente essa menção ocorre dentro da lógica dos efeitos adversos das mudanças climáticas, principalmente enquanto *slow onset events*.

⁷⁰³ ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021. p. 252.

É seguro afirmar que, a menos que haja um aumento da relevância global deste conceito (jurídica e politicamente), mesmo que sua aplicação teórica seja adequada no caso das migrações ambientais, sua viabilização prática no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados não será possível.

A constituição de um potencial marco jurídico, portanto, apresenta maiores possibilidades de implementação ao tomar como fundamento os conceitos, debates e movimentos políticos/diplomáticos relacionados às mudanças climáticas e aos desastres associados aos seus efeitos adversos, uma vez que, neste âmbito, já há a supracitada densidade jurídica e tensionamento político necessários. Com isso, não se quer dizer, porém, que a noção de “colapso dos serviços ecossistêmicos” seja menos relevante para o assunto. Apenas considerando o ambiente político e os consensos já estabelecidos sobre a relação entre desastres e migrações, a trajetória mais provável para a formação de um quadro normativo provavelmente não incluirá explicitamente tal conceituação.

A sua concretização, entretanto, possivelmente demandará um senso de urgência e a ocorrência de crises em maior intensidade do que a situação atual. Nos três casos citados como referências de modelos jurídicos com potencial de aplicação *prima facie* do princípio de não-devolução, e que poderiam servir de paradigma para as migrações ambientais (Convenção da OUA sobre Refugiados na África, Declaração de Cartagena e PIDCP), foi a necessidade concreta de gestão de fluxos humanitários massivos decorrentes de conflitos armados e crises políticas e sociais violentas que deu origem a tais documentos.

Isso pode ser observado em relação à própria Convenção de Genebra, que surgiu no contexto das migrações originadas durante a Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, apesar do aumento do reconhecimento internacional sobre o agravamento dos problemas ambientais em larga escala e sua relação com a mobilidade humana, caso o percurso siga a mesma trajetória desses documentos, pode-se esperar que sua viabilização política ocorra apenas em decorrência de tragédias globais relacionadas ao meio ambiente.

7. REFERÊNCIAS

ABI-SAAB, Georges. **COURS GÉNÉRAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**. Hague: The Hague Academy of International Law, 2010.

ACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 2007.

ACNUR. **Fórum Global sobre Refugiados**: Declaração de Nova York. Declaração de Nova York. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ALEXANDER, Susan E.; SCHNEIDER, Stephen H.; LAGERQUIST, Kalen. The Interaction of Climate and Life. In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services**: societal dependence on natural ecosystems. Washington: Island Press, 1997. ISBN 1-55963-475-8.

ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra / Editora da Universidade Federal do Abc, 2021.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (Suiza). Organización de Las Naciones Unidas. **Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional**: En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: ACNUR, 2019. 278. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5d9e06e74/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de.html?query=DIRECTRIZES%20SOBRE. Acesso em: 20 abr. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (Brasil). **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur->

parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em: 10 nov. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Pessoas Forçadas a se Deslocar**: história, mudança e desafios. Brasília: UN Press, 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2023/04/UNHCR-ACNUR-Pessoas-Forçadas-a-se-Desloca-PT-Web.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

APPS, Patrick. **HUMAN DIGNITY AND THE FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL LAW**. Oxford: Hart Publishing, 2009. Studies in International Law: Volume 23.

ARAGÃO, Alexandra. Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 55-66, 21 maio 2019. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_4.

ARENAS, NURIA. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**. vol. 7, 2005.

ARENT, Douglas J.; TOL, Richard S.J.; FAUST, Eberhard; HELLA, Joseph P.; KUMAR, Surender; STRZEPEK, Kenneth M.; TÓTH, Ferenc L.; YAN, Denghua. Key Economic Sectors and Services. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.]. jun. 2014. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781107415379.015>.

ARNAUD, André-Jean. **Globalização e Direito: impactos nacionais, regionais e transnacionais**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.

ARNETH, Almut; DENTON, Fatima; AGUS, Fahmuddin; ELBEHRI, Aziz; ERB, Karlheinz; ELASHA, Balgis; Osman; RAHIMI, Mohammad; ROUNSEVELL, Mark; SPENCE, Adrian; VALENTINI, Riccardo. Framing and context. In: **Climate Change**

and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. 2020. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/04_Chapter-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

ARORA, Naveen Kumar; MISHRA, Isha. COP26: more challenges than achievements. **Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 4, n. 4, p. 585-588, dez. 2021. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42398-021-00212-7>.

BAESSLER, Cornelia; KLOTZ, Stefan. Introduction to Part II: Drivers and Their Risks for Ecosystems, Their Functions, and Services. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. ISBN 978-3-319-96228-3.

BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment**. Munich: Nomos, 2013. ISBN 978-3-8329-7796-2.

BATES, Bryson; KUNDZEWICZ, Zbigniew W.; WU, Shaohong; PALUTIKOF, Jean. **Le changement climatique et l'eau**. Geneva: Secrétariat Du Giec, 2008. 236 p. Document technique publié par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. ISBN: 978-92-9169-223-1. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/climate-change-water-fr.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BECK, Ulrich. **La Mirada Cosmopolita o la Guerra es la Paz**. Barcelona. Paidós,

BERRUEZO, Javier Aldaz; JIMÉNEZ, Julio Díaz. Situación del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: resumen de las cumbres de París, COP 21 y

de marrakech, cop 22. **Revista Salud Ambiental**, Madrid, v. 1, n. 17, jun. 2017. ISSN: 1577-9572 / e-ISSN: 1697-2791. Disponível em: <https://www.ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/839/801>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BÉTAILLE, Julien. Des “réfugiés écologiques” à la protection des “déplacés environnementaux” éléments du débat juridique en France. **Hommes & Migrations**, [S.L.], n. 1284. 1 mar. 2010. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/hommesmigrations.1257>.

BETTS, Alexander. **Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement**. New York: Cornell University Press, 2013. 255 p.

BINDOFF, Nathaniel L.; CHEUNG, William W. L.; KAIRO, James G.; ARÍSTEGUI, Javier; GUINDER, Valeria A.; HALLBERG, Robert; HILMI, Nathalie; JIAO, Nianzhi; KARIM, Md saiful; LEVIN, Lisa; O'DONOGHUE, Sean; CUICAPUSA, Sara R. Purca; RINKEVICH, Baruch; SUGA, Toshio; TAGLIABUE, Alessandro; WILLIAMSON, Phillip. Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/09_SROCC_Ch05_FINAL-1.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

BLACK, Richard; ADGER, W. Neil; ARNELL, Nigel W.; DERCON, Stefan; GEDDES, Andrew; THOMAS, David. The effect of environmental change on human migration. **Global Environmental Change**, [S.L.], v. 21, p. S3-S11, dez. 2011. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.10.001>.

BOLIN, Bert. **A History of the Science and Politics of Climate Change: the role of the intergovernmental panel on climate change**. New York: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-521-88082-4.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 05 de junho de 2017.** Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016.

Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 37.** Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-37-de-30-de-marco-de-2023-474123686>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. **Portaria Interministerial nº 24.** Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343022178>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **REFÚGIO NO BRASIL.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/refugio-no-brasil>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal do Brasil. **Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ:** processo nº 08018.001832/2018-01. Brasília: MJSP, 2019. INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRUCE, James P.; LEE, Hoesung; HAITES, Erik F. **Climate Change 1995**: economic and social dimensions of climate change. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 1996. Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 0-521-56854-4.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.L.], v. 1, n. 36. 31 out. 2017. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/0104-6594.70117>.

Cartagena Declaration On Refugees: Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Cartagena de Indias, Disponível em: https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

CARVALHO, Ana Celeste. A declaração universal dos direitos humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios. **Debater A Europa**, [S.L.], n. 21, p. 15-36, 21 maio 2019. Coimbra University Press. http://dx.doi.org/10.14195/1647-6336_21_2.

CECILIA JIMENEZ-DAMARY. General Assembly of United Nations. **Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons**. Geneva, 2020. A/75/207. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/75/207>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CONSELHO EUROPEU. **Política de migração e asilo da UE**. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CONTIPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS E RESPECTIVAS CAPACIDADES (PRCDRC) NO SISTEMA INTERNACIONAL

CLIMÁTICO. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, v. 1, n. 40. abr. 2020.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA. 1969. Adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969). Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

CORSI, Giulio. **COP23: a critical assessment of the conference's outcomes.**

Washington, D.C: Climate Institute, 2018. Disponível em: <http://climate.org/wp-content/uploads/2018/01/Corsi-COP23.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

COUNCIL OF Assembly debate on 30 January 2009 (9th Sitting). **Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge.** Parliamentary Assembly, Disponível em: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17719&lang=en>. Acesso em 13 nov 2020.

CRAWFORD, James. **Chance, Order, Change: the course of international law.**

Cambridge: Hague Academy Of International Law, 2013.

DAILY, Gretchen C. What are Ecosystem Services? In: DAILY, Gretchen C. **Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems.** Washington: Island Press, 1997. ISBN 1-55963-475-8.

DAILY, Gretchen C.; ALEXANDER, Susan; EHRLICH, Paul R.; GOULDER, Larry; LUBCHENCO, Jane; MATSON, Pamela A.; MOONEY, Harold A.; POSTEL, Sandra; SCHNEIDER, Stephen H.; TILMAN, David; WOODWELL, George M.. Ecosystem Services: benefits supplied to human societies by natural ecosystems. **Issues in Ecology**, Washington, v. 2, n. 1. jun. 1997. Published by the Ecological Society of America.

DALBY, Simon SPRING, Úrsula. Environment and International Politics: Linking Humanity and Nature. In: SSOSA-NUNEZ, Gustavo; ATKINS, Ed. **Environment**,

Climate Change and International Relations. Bristol: E-International Relations, 2016.

Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias, Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

DEVIN, Guillaume. (2009) **Sociologia da Relações Internacionais.** Salvador, Edufal, 2004.

DÍAZ, Sandra; SETTELE, Josef; BRONDÍZIO, Eduardo; NGO, Hien T.; GUÈZE, Maximilien; AGARD, John; ARNETH, Almut; BALVANERA, Patricia; BRAUMAN, Kate; BUTCHAR, Stuart. **The global assessment report on Biodiversity and Ecosystem Services:** summary for policymakers. Germany: Intergovernmental Science-Policy Platform On Biodiversity And Ecosystem Services (IPBES), 2019. ISBN: 978-3-947851-13-3.

DIETMAIR, Carla. **No easy way out:** humanitarian visas at the nexus of refuge, migration and development. London: King'S College London, 2017.

DOWD, Rebecca; MCADAM, Jane. INTERNATIONAL COOPERATION AND RESPONSIBILITY-SHARING TO PROTECT REFUGEES: what, why and how?. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 66, n. 4, p. 863-892, 22 ago. 2017. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589317000343>. p.864.

ECKERSLEY, Robyn. The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive 'climate refugees'. **European Journal of Political Theory**, [S.L.], v. 14, n. 4. 21 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>. p. 485.

European Comission. **Common European Asylum System.** 2023. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em: 07 set. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Temporary protection**. 2023. Common European Asylum System. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Acesso em: 06 jun. 2023.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. **Functioning of the Common European Asylum System**. 2023. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/section-4-functioning-common-european-asylum-system>. Acesso em: 07 set. 2023.

EUROPEAN UNION. Establishing a Community Code on Visas (Visa Code). **Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>. Acesso em: 16 jun. 2023.

EUROPEAN UNION. Establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. **Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022**. Geneva, Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. Acesso em: 19 jun. 2023.

EUROPEAN UNION. **Consolidated Version of the Treaty on European Union**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 16 jun. 2023.

EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001**: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

EUROPEAN UNION. **Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001:** on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Temporary protection if there is a mass influx of displaced people. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FAO (Italy). United Nations. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2018:** meeting the sustainable development goals. Rome: Un Press, 2018. 210 p. Food and Agriculture Organization of the United Nations. ISBN 978-92-5-130562-1. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

FITTER, Alastair; ELMQVIST, Thomas; HAINES-YOUNG, Roy; POTSCHIN, Marion; RINALDO, Andrea; SETALA, Heikki; STOLL-KLEEMANN, Susanna; ZOBEL, Martin; MURLIS, John. An Assessment of Ecosystem Services and Biodiversity in Europe. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M.. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). United Nations. **The future of food and agriculture:** trends and challenges. Rome: Un Press, 2017. 180 p. ISBN 978-92-5-109551-5. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i6583e/i6583e.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016.

FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 01-800.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. **Resolution n°**

A/HRC/19/L.13/Rev.1, de 22 de março de 2012. Geneva, Disponível em:

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/124/35/PDF/G1212435.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/124/35/PDF/G1212435.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G12/124/35/PDF/G1212435.pdf?OpenElement).

Acesso em: 03 jan. 2024.

General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23

March 1976, in accordance with Article 49. **International Covenant On Civil And**

Political Rights. Geneva, Disponível em:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acesso em: 10 dez.

2020.

GENERAL ASSEMBLY. United Nations. **New York Declaration for Refugees and**

Migrants: resolution adopted by the general assembly on 19 september 2016. New

York. 2016. 24 p. A/RES/71/1. Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

General Assembly. **A/RES/71/228**: protection of global climate for present and future

generations of humankind. Geneva: UN, 2016. Resolution adopted by the General

Assembly on 21 December 2016. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/71/228>.

Acesso em: 28 nov. 2020.

GERMANY. Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety

and Consumer Protection. Federal Republic of Germany. **German Advisory Council**

on Global Change (WBGU). Disponível em: [https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-](https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Federal%20Chancellery..)

[and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-](https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Federal%20Chancellery..)

[wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Fe-](https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Federal%20Chancellery..)

[deral%20Chancellery..](https://www.bmuv.de/en/ministry/tasks-and-structure/independent-advisory-bodies/german-advisory-council-on-global-change-wbgu#:~:text=The%20WBGU%20is%20made%20up,Ministries%20and%20the%20Federal%20Chancellery..). Acesso em: 22 jun. 2023.

GERMANY. SACHVERSTÄNDIGENRATS FÜR INTEGRATION UND

MIGRATION (SVR). **Klimawandel und Migration**: was wir über den zusammenhang

wissen und welche handlungsoptionen es gibt - jahresgutachten 2023. Berlin. 2023.

Disponível em: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

GILLESPIE, Alexander; BURNS, William C. G.. Climate Change in the South Pacific: impacts and responses in Zustralia, New Zealand, and Small Island States. **Advances In Global Change Research**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-380, 2000. Springer Netherlands. <http://dx.doi.org/10.1007/0-306-47981-8>.

GLUNS, DANIELLE; WESSELS, JANNA. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current 'Refugee Crisis'. **Refugee Survey Quarterly**, v. 36, n. 2, junho de 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx001>.

GOMEZ-BAGGETHUN, Erik; GROOT, Rudolf de. Natural Capital and Ecosystem Services: The Ecological Foundation of Human Society. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010.

GRUNEWALD, Karsten; BASTIAN, Olaf. **Ecosystem Services: concept, methods and case studies**. Berlin: Springer, 2015. ISBN 978-3-662-44142-8.

HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY (ELIAMEP) (Greece). **Humanitarian VISAs**. Athens. 2021. p. 06. Disponível em: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-Humanitarian-VISA-final.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

HOEGH-GULDBERG, Ove; JACOB, Daniela; TAYLOR, Michael; BINDI, Marco; BROWN, Sally; CAMILLONI, Ines; DIEDHIOU, Arona; DJALANTE, Riyanti; EBI, Kristie L.; ENGELBRECHT, Francois; GUIOT, Joel; HIJIOKA, Yasuaki; MEHROTRA, Shagun; PAYNE Antony; SENEVIRATNE, Sonia I.; THOMAS, Adelle; WARREN, Rachel; ZHOU, Guangsheng. Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. In: **Global Warming of 1.5 °C**. 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. United Nations. **General comment No. 36: CCPR/C/GC/36**. Geneva. 2019. International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/261/15/PDF/G1926115.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 jan. 2024.

INELI-CIGER, MELTEM. Time to Activate the Temporary Protection Directive. **European Journal of Migration and Law**. v. 18, n. 1, março de 2016, p. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>.

INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change: handbook**. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. ISBN: 92-9219-031-8.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (Switzerland) (ed.). **Climate Change and Land**. Geneva: United Nations, 2019. Chapter 1: Framing and Context. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/04_Chapter-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES) (Geneva). United Nations. **Conceptual Framework**. 2022. Disponível em: <https://ipbes.net/conceptual-framework>. Acesso em: 05 maio 2022.

Internal Displacement Monitoring Centre. **No matter of choice: displacement in a changing climate**. Geneva. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Geneva). United Nations. **THE NANSEN INITIATIVE**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/nansen-initiative>. Acesso em: 26 jan. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION AND UNITED NATIONS UNIVERSITY (Switzerland). United Nations (ed.). **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2009. 448 p. ISBN 978-92-9068-454-1.

International Organization for Migration. United Nations. **DISCUSSION NOTE: MIGRATION AND THE ENVIRONMENT**: mc/inf/288. Geneva: Un Press, 2007. NINETY-FOURTH SESSION. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/MC_INF_288.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

International Organization for Migration. **HUMAN MOBILITY AT COP 27**. 2024. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/human-mobility-cop27>. Acesso em: 01 fev. 2024.

JAX, K. (2014). **Thresholds, tipping points and limits**. [Versão digital]. Não paginado. Disponível em: www.opennessproject.eu/library/reference-book Acesso em: 16 nov 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (Switzerland). **Migration Research Leaders' Syndicate**: ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. Geneva: Un Press, 2017. E-ISBN 978-92-9068-759-7. Disponível em: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/migration_research_leaders_syndicate.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. 272 p. ISBN

978-85-7660-198-2. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. **Humanitarian visas: building on brazil's experience**. São Paulo: General Articles, 2016. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Remhu)**, Brasília, v. 43, n. 1. jun. 2014. Dossiê: “Migrações forçadas”. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2023.

KÄLIN, Walter. The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 1, n. 49, 01 maio 2015. Refugee Studies Centre, University of Oxford. ISSN: 1460-9819. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:b4df1465-08bc-4474-925a-7416ba1fd98e>. Acesso em: 24 jan. 2024.

KOFI ANNAN. United Nations. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century**. New York: United Nations Department Of Public Information, 2000. ISBN: 92-1-100844-1. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

KOSKENNIEMI, Martin. **From apology to utopia: the structure of international legal argument**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. 314 p. ISBN 9788522466252.

LAUTENBACH, Sven. Provisioning Ecosystem Services at Risk: Pollination Benefits and Pollination Dependency of Cropping Systems at the Global Scale. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. ISBN 978-3-319-96228-3.

LAVRIK, Maksim. Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change. **Jus Cogens**, [S.L.], v. 4, n. 2. 24 jan. 2022. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42439-022-00055-8>. p.121.

LEFF, Enrique. LAS RELACIONES DE PODER DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. , n. 3, p. 229-259, set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000300225&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 18 fev. 2021.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

LEGGETT, Jane A. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary**. Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021.

LOMBA, A; BUCHADAS, A; HONRADO, João; MOREIRA, F. Are We Missing the Big Picture? Unlocking the Social-Ecological Resilience of High Nature Value Farmlands to Future Climate Change. In: CASTRO, Paula; AZUL, Anabela Marisa; LEAL FILHO, Walter; AZEITEIRO, Ulisses M. **Climate Change-Resilient Agriculture and Agroforestry Ecosystem Services and Sustainability**. Hamburg: Springer, 2019. ISBN 978-3-319-75003-3.

MANRIQUE, Jorge Isaac Torres. Análisis interdisciplinar de la efectividad de la vigencia del pacto mundial sobre los refugiados. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 13, n. 2, p. 01-20, ago. 2023. Universidade de Caxias do Sul. Disponível em:

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11526>. Acesso em: 26 fev. 2024.

MATIAS, Denise Margaret S.. Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. **Climatic Change**, [S.L.], v. 160, n. 1. 25 mar. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-020-02691-9>.

MBOW, Cheikh; ROSENZWEIG, Cynthia; BARIONI, Luis G.; BENTON, Tim G.; HERRERO, Mario; KRISHNAPILLAI, Murukesan; LIWENGA, Emma; PRADHAN, Prajal; RIVERA-FERRE, Marta G.; SAPKOTA, Tek; TUBIELLO, Francesco N.; XU, Yinlong. Food security. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2021/02/08_Chapter-5_3.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

Millennium Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: synthesis**. Washington: Island Press, 2005. ISBN 1-59726-040-1.

Millennium Ecosystem Assessment. **Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-Being**. 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.429.aspx.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

MIRANDA, J. A; ORTIZ, Fernanda, Governança Global e a Agenda do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho: implicações na reforma trabalhista do Brasil. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Vol. 9, N° 18, 2018.

MIRZABAEV, Alisher; WU, Jianguo; EVANS, Jason; GARCÍA-OLIVA, Felipe; HUSSEIN, Ismail Abdel Galil; MOHSIN IQBAL, Muhammad; Joyce KIMUTAI; KNOWLES, Tony; MEZA, Francisco; NEDJRAOUI, Dalila; TENA, Fasil; TÜRKEŞ, Murat; VÁZQUEZ, Ranses José; WELTZ, Mark. Desertification. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/06_Chapter-3.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

MOSEER, Susanne C.. Communicating climate change: history, challenges, process and future directions. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 31-53, 22 dez. 2009. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/wcc.11>.

MUNANG, Richard; THIAW, Ibrahim; ALVERSON, Keith; LIU, Jian; HAN, Zhen. The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 5, n. 1. mar. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2013.02.002>.

MUNIZ, Lenir Moraes. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos sócio-ambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 6, n. 12, p. 181-196, jun. 2009. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/64/45>. Acesso em: 03 jun. 2022.

NORRIS, Ken; POTTS, Simon G.; MORTIMER, Simon R. Ecosystem Services and Food Production. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010.

Office of the High Commissioner for Human Rights; UN Environment Programme. United Nations. **Human Rights and the Environment: Rio+20 - joint report OHCHR and UNEP**. Geneva: UN, 2013. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9970/JointReport_OHCHR_HRE.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 dez. 2020.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: OHCHR, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD).

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (Switzerland) (ed.). **The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants**. Geneva: OHCHR, 2018. Collaboration with the Platform on Disaster Displacement (PDD).

OIM. **PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular#:~:text=O%20Pacto%20Global%20%C3%A9%20enquadrado,migra%C3%A7%C3%A3o%20segura%2C%20ordenada%20e%20regular..> Acesso em: 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, Mariana Ramos; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A participação de novos atores na evolução dos tratados sobre mudanças climáticas: lideranças locais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 12, n. 2, p. 88-110, ago. 2022.

Disponível em:

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8912>. Acesso em: 26 fev. 2024.

OLSSON, Lennart; BARBOSA, Humberto; BHADWAL, Suruchi; COWIE, Annette; DELUSCA, Kenel; FLORES-RENTERIA, Dulce; HERMANS, Kathleen; JOBBAGY, Esteban; KURZ, Werner; LI, Diqiang; SONWA, Denis Jean; STRINGER, Lindsay. Land degradation. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020, Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/07_Chapter-4.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

ONU NEWS. Organização das Nações Unidas. **Guterres pede a líderes internacionais que declarem estado de emergência climática**. 2020. Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2020/12/1736052>. Acesso em: 13 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1.

OTTO, Ilona M.; RECKIEN, Diana; REYER, Christopher P. O.; MARCUS, Rachel; MASSON, Virginie Le; JONES, Lindsey; NORTON, Andrew; SERDECZNY, Olivia. Social vulnerability to climate change: a review of concepts and evidence. **Regional Environmental Change**, [S.L.], v. 17, n. 6. 27 fev. 2017. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10113-017-1105-9>.

PEDRONO, Miguel; LOCATELLI, Bruno; EZZINE-DE-BLAS, Driss; PESCHE, Denis; MORAND, Serge; BINOT, Aurélie. Impact of Climate Change on Ecosystem Services. **Climate Change And Agriculture Worldwide**, [S.L.]. 27 out. 2015. Springer Netherlands. p. 258. http://dx.doi.org/10.1007/978-94-017-7462-8_19.

PENTINAT, Susana Borràs. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PRINCIPIO DERESPONSABILIDADES COMUNES,PERO DIFERENCIADAS. p. 172. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p. 153-198, 01 jan. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15227/13847>. Acesso em: 01 fev. 2024.

PERCIVAL, Val; HOMER-DIXON, Thomas. Environmental Scarcity and Violent Conflict: the case of rwanda. **The Journal Of Environment & Development**, [S.L.], v. 5, n. 3, p. 270-291, set. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/107049659600500302>.

FIGUET, Etienne; PECOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. Migration and Climate Change: an overview. **Refugee Survey Quarterly**, [S.L.], v. 30, n. 3. 8 jun. 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/rsq/hdr006>.

PLATAFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **A STATE-LED INITIATIVE WORKING TOWARDS BETTER PROTECTION FOR PEOPLE DISPLACED ACROSS BORDERS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE**. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/09/PDD_leaflet_EN_compressed.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023**: workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **We Facilitate Regional Efforts**. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/we-facilitate-regional-efforts/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Directorate General For Internal Policies. **HUMANITARIAN VISAS: option or obligation?**. Brussels: European Parliament, 2014. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226741/Session_2_-_Study_Humanitarian_visas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

POPPER, Karl Raimund, Sir. **A lógica da pesquisa científica**. 13. ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2007. 567 p. ISBN 9788531602368.

REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin

America. **In Flight From Conflict And Violence**, [S.L.]. 20 jan. 2017. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781316771143.007>.

REESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 01-800.

REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p. 96. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

RIEDE, Felix. Towards a science of past disasters. **Natural Hazards**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 335-362, 6 nov. 2013. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-013-0913-6>.

RODRIGO, Anjo J.. **El desafío del desarrollo sostenible: los Principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible**. Madrid, 2015.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**, Brasília. Imprensa Oficial, 2000.

RUHL, J.B.. **THE LAW AND POLICY OF ECOSYSTEM SERVICES**. 2006. 337 f. Tese (Doutorado) - Department of Geography And Environmental Resources, Southern Illinois University Carbondale, Ann Arbor, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/40777463_The_Law_and_Policy_of_Ecosyst_em_Services. Acesso em: 07 jun. 2022.

RUPPEL, Oliver C; WYK, Sanita van. Climate-change-induced Movement of Persons in Africa: Human Rights Responses to Aspects of Human Security. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. ISBN 978-3-8329-7796-2.

RUSINAMHODZI, Leonard. **Role of ecosystem services in sustainable food systems**. London: Academic Press, 2020. ISBN: 978-0-12-816436-5.

SACHS, Jeffrey D.. Poverty and environmental stress fuel Darfur crisis. **Nature**, [S.L.], v. 449, n. 7158, p. 24-24, set. 2007. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/449024a>. UNEP (Kenya). United Nations. **Sudan Post-Conflict Environmental Assessment**. Nairobi: UN Press, 2007. 358 p. United Nations Environment Programme.

SANJULA WEERASINGHE. Institute For The Study Of International Migration (ISIM). **What We Know About Climate Change and Migration**. Washington: Georgetown University, 2021. Disponível em: <https://www.cmsny.org/wp-content/uploads/2021/02/What-We-Know-About-Climate-Change-and-Migration-Final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

SÃO PAULO. Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (Proclima). Governo Estadual do Estado de São Paulo. COP14 / MOP4 – Poznan, Polônia (dezembro de 2008). 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-14-mop-4-poznan-polonia-dezembro-de-2008/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SCHRÖTER, Matthias; KUHLCHE, Christian; FÖRSTER, Johannes; BAESSLER, Cornelia; BONN, Aletta. The Risk to Ecosystems and Ecosystem Services: A Framework for the Atlas of Ecosystem Services. In: SCHRÖTER, Matthias; BONN, Aletta; KLOTZ, Stefan; SEPPELT, Ralf; BAESSLER, Cornelia. **Atlas of Ecosystem Services: drivers, risks, and societal responses**. Switzerland: Springer International, 2019. ISBN 978-3-319-96228-3.

SEITZINGER, Sybil P.; GAFFNEY, Owen; BRASSEUR, Guy; BROADGATE, Wendy; CIAIS, Phillipe; CLAUSSEN, Martin; ERISMAN, Jan Willem; KIEFER, Thorsten; LANCELOT, Christiane; MONKS, Paul S.. International Geosphere–Biosphere Programme and Earth system science: three decades of co-evolution. **Anthropocene**, [S.L.], v. 12, p. 3-16, dez. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ancene.2016.01.001>.

SHARMA, Anju; SCHWARTE, Christoph; BIRD, Pascale; MICHAELOWA, Axel; MÜLLER, Benito. COP24: key outcomes. **Zurich Open Repository And Archive, Zurich**, v. 1, n. 1, p. 01-21, dez. 2018. Disponível em: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/175396/1/ZORA17396.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, n. 1, p.273-298, jun. 2016. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366/2523>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNĚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Pre vojnu na Ukrajine je vyhlásená mimoriadna situácia, ak chcete Ukrajincom pomôcť, kontaktujte ministerstvo vnútra**. 2022. Disponível em: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=pre-vojnu-na-ukrajine-je-vyhlasena-mimoriadna-situacia-ak-chcete-ukrajincom-pomocet-kontaktujte-ministerstvo-vnutra>. Acesso em: 06 jun. 2023.

SLOVAKIA. MINISTERSTVO VNĚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. **Kontingenčný plán Slovenskej republiky: pre riešenie mimoriadnej**

situácie v súvislosti s hromadným príchodom obyvateľov ukrajiny na územie slovenskej republiky spôsobeným eskaláciou ozbrojeného konfliktu na území ukrajiny pre obdobie október 2022 marec 2023. Bratislava. 2022.

SLOVAKIA. MINISTRY OF FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC. **Annual Report of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic for the year 2022**. Bratislava. 2023. ISBN 978-80-88726-87-6.

SMITH, Kirk R.; WOODWARD, Alistair; CAMPBELL-LENDRUM, Diarmid; CHADEE, Dave D.; HONDA, Yasushi; LIU, Qiyong; OLWOCH, Jane M.; REVICH, Boris; SAUERBORN, Rainer. Human Health: impacts, adaptation, and co-benefits. **Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability**, [S.L.], p. 709-754, jun. 2021. Cambridge University Press.
<http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781107415379.016>.

SMITH, Pete; NKEM, Johnson; CALVIN, Katherine; CAMPBELL, Donovan; CHERUBINI, Francesco; GRASSI, Giacomo; KOROTKOV, Vladimir; HOANG, Anh Le; LWASA, Shuaib; MCELWEE, Pamela; NKONYA, Ephraim; SAIGUSA, Nobuko; SOUSSANA, Jean-Francois; TABOADA, Miguel Angel. Interlinkages between desertification, land degradation, food security and greenhouse gas fluxes: Synergies, trade-offs and integrated response options. In: **Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. 2020. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/09_Chapter-6.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

SOLOMON, Susan; QIN, Dahe; MANNING, Martin; MARQUIS, Melinda; AVERYT, Kristen; TIGNOR, Melinda M.B.; MILLER JUNIOR, Henry Leroy; CHEN, Zhenlin. **Climate Change 2007: the physical science basis**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 978-0-521-70596-7.

SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

TASK FORCE ON DISPLACEMENT (Geneva). United Nations Framework on Climate Change. **Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024**. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

TASK FORCE ON DISPLACEMENT. United Nations Framework On Climate Change. **Report of the Task Force on Displacement: advanced unedited version - 17 september 2018**. Geneva: Un Press, 2018. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

THE EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE. United Nations Framework on Climate Change. **Task Force on Displacement**. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#Phase-3->. Acesso em: 24 jan. 2024.

THE EXPERT COUNCIL ON INTEGRATION AND MIGRATION. **The impact of climate change on migration: response options at the political level**. 2023. Disponível em: <https://www.svr-migration.de/en/press/svr-releases-2023-annual-report/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

THE NANSEN INITIATIVE. **AGENDA FOR THE PROTECTION OF CROSS-BORDER DISPLACED PERSONS IN THE CONTEXT OF DISASTERS AND CLIMATE CHANGE: volume i**. Geneva, 2015. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

UNHCR. United Nations. **Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st century (Oslo, 6-7 June 2011)**: Conference Report. Conference Report. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/nansen-conference-climate-change-and-displacement-21st-century-oslo-6-7-june-2011-conference>. Acesso em: 04 fev. 2024.

UNHCR. United Nations. **O que é proteção temporária?** 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#:~:text=A%20prote%C3%A7%C3%A3o%20tempor%C3%A1ria%20C3%A9%20um,outras%20formas%20de%20viol%C3%Aancia%20generalizada..> Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Charter**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 01 fev. 2024.

UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (Germany). **UNFCCC RESOURCE GUIDE**: for preparing the national communications of non-annex I parties - module 1 the process of national communications from non-annex i parties. Bonn,.: Un Press, 2009. Produced by the Financial and Technical Support Programme of the UNFCCC. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/publications/09_resource_guide1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. United Nations. **Adaptation**: adapting to the impacts of climate change. Adapting to the impacts of climate change. 2011. UNFCCC: THE CANCUN AGREEMENTS. Disponível em: <https://unfccc.int/tools/cancun/adaptation/index.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)**. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/indcs>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Keynote Statement**: delivered by the prime minister of Tuvalu, the honourable enele s. sopoaga at the leaders events for heads of state and government at the opening of the COP 21, 30th november 2015. Geneva: UN Press, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_tuvalu.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Nationally Determined Contributions (NDCs)**. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009**: part one - proceedings. Geneva: UN Press, 2010. FCCC/CP/2009/11. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6102>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 (Addendum)**: part two - action taken by the conference of the parties at its nineteenth session. Geneva: UN Press, 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/8105>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)**. 2013. Disponível em:

<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR) (Switzerland). **Ukraine Situation**: regional refugee response plan (january-december 2023). Geneva: UN Press, 2023. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/slovakia/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan-slovakia-chapter-january-december-2023>. Acesso em: 05 jun. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (Geneva). United Nations. **UN Human Rights Committee decision on climate change is a wake-up call, according to UNHCR**. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/1/5e2ab8ae4/un-human-rights-committee-decision-climate-change-wake-up-call-according.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. United Nations. **Humanitarian Pathways**: humanitarian pathways can help provide effective protection to a significant number of people within a short period of time. 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways-admission-third-0>. Acesso em: 06 jun. 2023.

UNITED NATIONS MEMBER STATES. UN Human Rights Committee. Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol nº 2728/2016. Author: Ioane Teitiota. State party: New Zealand. Geneva, 07 de janeiro de 2020. **Views Adopted By The Committee Under Article 5 (4) Of The Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016**. Switzerland. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en. Acesso em: 10 nov. 2019.

UNITED NATIONS NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 (Addendum)**: part two - action taken by the conference of the parties at its sixteenth session. Geneva: Un Press, 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6527>. Acesso em: 24 jan. 2024.

UNITED NATIONS. Constituição (1997). **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto, Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**. June 14, 1992. Rio de Janeiro, REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

UNITED NATIONS. **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1970/en/19494>. Acesso em: 01 fev. 2024.

UNITED NATIONS. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters**. Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/71/10), para. 48. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

UNITED NATIONS. **General Comment No. 31**. Switzerland, Human Rights Committee - International covenant on civil and political rights. Disponível em: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhby31WiQPI2mLFDe6ZSwMMvmQGVHA%3D%3D>. Acesso em: 08 ago. 2020.

UNITED NATIONS. **GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION**: intergovernmentally negotiated and agreed outcome.

INTERGOVERNMENTALLY NEGOTIATED AND AGREED OUTCOME. 2018.

Disponível em:

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_com_pact_for_migration.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Paris Agreement**. Geneva, 2015. Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 01 fev. 2022.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (Espanha). **Por un consenso de futuro sostenible: Gobernanza anticipatoria y Prospectiva administrativa**. Disponível em:

<https://produccioncientifica.usal.es/proyectos/51495/detalle>. Acesso em: 01 fev. 2024.

UNIVERSITY OF GÖTTINGEN (Germany). **Public International Law: Human Rights - International Economic and Environmental Law - International Criminal Law**. Disponível em: <https://www.uni-goettingen.de/en/507360.html>. Acesso em: 01 fev. 2024.

VANHALA, Lisa; CALLIARI, Elisa. Governing people on the move in a warming world: framing climate change migration and the unfccc task force on displacement. **Global Environmental Change**, [S.L.], v. 76., set. 2022. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102578>.

VIGNOLA, Raffaele; HARVEY, Celia Alice; BAUTISTA-SOLIS, Pavel; AVELINO, Jacques; RAPIDEL, Bruno; DONATTI, Camila; MARTINEZ, Ruth. Ecosystem-based adaptation for smallholder farmers: definitions, opportunities and constraints. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, [S.L.], v. 211, dez. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.agee.2015.05.013>.

VIVIANI, M. **Constitucionalismo Global: crítica em faze da realidade das relações internacionais no cenário de uma nova ordem mundial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014.

WATSON, Robert T. **Presentation of Robert Watson, Chair, Intergovernmental Panel on Climate Change**: at the sixth conference of the parties to the united nations framework convention on climate change, the hague, 13 november 2000. at the Sixth Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, The Hague, 13 November 2000. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/graphics/speeches/robert-watson-november-13-2000.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

WHITE, Piran C. L.; GODBOLD, Jasmin A.; SOLAN, Martin; WIEGAND, Jessica; HOLT, Alison R. Ecosystem Services and Policy: A Review of Coastal Wetland Ecosystem Services and an Efficiency-Based Framework for Implementing the Ecosystem Approach. In: HESTER, Ronald E.; HARRISON, Roy M. **Ecosystem Services**. Cambridge: Royal Society Of Chemistry, 2010.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Geneva) (ed.). **The Global Climate in 2015–2019**. Geneva: Publications Board World Meteorological Organization, 2019. Disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21522#.X675H3RKjIV. Acesso em: 10 nov. 2020.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (Switzerland) (ed.). **United in Science 2020**: a multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. Geneva: WMO, 2020. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10361. Acesso em: 10 nov. 2020.

ZDRAVKOVIĆ, Ana. International Status of Environmental Migrants. **Eudaimonia**, [S.L.], n. 3/2019. 9 abr. 2021. University of Belgrade Faculty of Law (Publications). http://dx.doi.org/10.51204/ivrs_19302a.

APÊNDICE I – CONSIDERAÇÕES ELEMENTARES SOBRE O AQUECIMENTO GLOBAL, AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O SISTEMA TERRESTRE

Este apêndice tem como objetivo proporcionar ao leitor elementos básicos para compreender e refletir sobre os processos físicos e ambientais envolvidos no aquecimento global e nas mudanças climáticas. Ele serve como suporte à leitura do texto principal, visando fornecer informações técnicas sobre o tema.

Primeiramente, é relevante abordar o assunto por meio de noções básicas. Nesse sentido, é pertinente fazer referência ao conceito de Terra como um sistema, denominado “sistema terrestre”. Conforme apontam Seitzinger et al., esse é um campo da ciência estabelecido com o propósito de promover a compreensão dos processos que influenciaram o passado, moldam o presente e moldarão o futuro do planeta.⁷⁰⁴

Em 1986, com a criação do Programa Internacional Geosfera-Biosfera (PIGB), foi estabelecido um marco significativo para esses estudos. O Programa desempenhou um papel central no desenvolvimento das discussões sobre o tema, impulsionando a coordenação internacional e a cooperação interdisciplinar na busca dos conhecimentos necessários para uma compreensão adequada das alterações globais que estavam e continuam ocorrendo.⁷⁰⁵

A formação do conhecimento científico sobre o sistema terrestre é altamente complexa, uma vez que requer uma perspectiva global dos processos e interações entre os biomas terrestres, a atmosfera e os oceanos, os quais se relacionam e dinamizam em macro e micro escalas. Através da combinação de estudos de processos e modelagem, a compreensão da dinâmica de seus componentes e de suas interações foi sendo desenvolvida e aprimorada.⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ SEITZINGER, Sybil P.; GAFFNEY, Owen; BRASSEUR, Guy; BROADGATE, Wendy; CIAIS, Phillipe; CLAUSSEN, Martin; ERISMAN, Jan Willem; KIEFER, Thorsten; LANCELOT, Christiane; MONKS, Paul S.. International Geosphere–Biosphere Programme and Earth system science: three decades of co-evolution. *Anthropocene*, [S.L.], v. 12, p. 3-16, dez. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ancene.2016.01.001>. p. 04.

⁷⁰⁵ SEITZINGER, Sybil P.; GAFFNEY, Owen; BRASSEUR, Guy; BROADGATE, Wendy; CIAIS, Phillipe; CLAUSSEN, Martin; ERISMAN, Jan Willem; KIEFER, Thorsten; LANCELOT, Christiane; MONKS, Paul S.. International Geosphere–Biosphere Programme and Earth system science: three decades of co-evolution. *Anthropocene*, [S.L.], v. 12, p. 3-16, dez. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ancene.2016.01.001>. p. 04-06.

⁷⁰⁶ SEITZINGER, Sybil P.; GAFFNEY, Owen; BRASSEUR, Guy; BROADGATE, Wendy; CIAIS, Phillipe; CLAUSSEN, Martin; ERISMAN, Jan Willem; KIEFER, Thorsten; LANCELOT, Christiane; MONKS, Paul S.. International Geosphere–Biosphere Programme and Earth system science: three

Dentre os diversos elementos e conceitos relevantes para a compreensão das alterações ambientais globais, destaca-se um que é especialmente importante para esta Tese: a noção de “sistema climático”. As referidas transformações decorrem de uma série de fatores, muitos dos quais são abordados nesta investigação. Contudo, com o intuito de aprofundar a exposição, optou-se por uma abordagem direcionada, focando especificamente no que se refere ao clima planetário.

O sistema climático é complexo e dinâmico, envolvendo as interações entre a atmosfera, a superfície terrestre, a criosfera (superfícies cobertas por neve e gelo), os oceanos, outras massas de água e os seres vivos.⁷⁰⁷

O Glossário do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)⁷⁰⁸ define o sistema climático como:

Sistema global que consiste em cinco componentes principais: a atmosfera, hidrosfera, criosfera, litosfera e biosfera, e as interações entre eles. O sistema climático muda com o tempo sob a influência de sua própria dinâmica interna e por causa de forças externas, como erupções vulcânicas, variações solares, forças orbitais e forças antropogênicas, como a mudança na composição da atmosfera e o uso da terra.⁷⁰⁹ [Tradução livre]

O componente atmosférico do sistema climático é o que mais obviamente caracteriza o clima e é frequentemente definido como “clima médio”. De acordo com o Grupo de Trabalho I do IPCC, que se dedica à avaliação dos aspectos físicos/científicos do sistema climático e das alterações climáticas, o clima é geralmente descrito como a média e variabilidade de temperatura, precipitação e vento em um determinado intervalo

decades of co-evolution. **Anthropocene**, [S.L.], v. 12, p. 3-16, dez. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ancene.2016.01.001>. p. 09.

⁷⁰⁷ REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p. 96. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

⁷⁰⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change.

⁷⁰⁹ *Global system consisting of five major components: the atmosphere, hydrosphere, cryosphere, lithosphere and biosphere, and the interactions between them. The climate system changes in time under the influence of its own internal dynamics and because of external forcings such as volcanic eruptions, solar variations, orbital forcing, and anthropogenic forcings such as the changing composition of the atmosphere and land use change.* WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019. p.681. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

de tempo, podendo variar de meses a milhões de anos. O IPCC esclarece ainda que o sistema climático se modifica ao longo do tempo sob a influência de sua própria dinâmica interna e devido a mudanças nos fatores externos que o afetam. Conforme referido na definição apresentada pelo Glossário do IPCC, essas forças externas incluem fenômenos naturais como erupções vulcânicas e variações solares, bem como mudanças induzidas pelo ser humano.⁷¹⁰

A fim de exemplificar a maneira como estão interligados, alguns comentários são necessários. Em primeiro lugar, é pertinente observar que aproximadamente 70% da superfície do planeta é coberta pelos oceanos, os quais trocam constantemente grandes quantidades de energia com a atmosfera. A exposição da superfície marítima à energia solar move grandes massas de água dos oceanos e massas de ar da atmosfera, estabelecendo assim um papel fundamental dos oceanos no ciclo da água. Dada a natureza dessa interação, tanto a temperatura da água e as correntes marítimas quanto os ventos e a temperatura do ar são objetos de estudos climáticos.⁷¹¹

Esse comportamento também se estende às superfícies continentais, as quais formam uma interface que influencia a dinâmica da atmosfera, por exemplo, através de sua capacidade de absorver energia solar ou de evaporar água. O relevo dos continentes também exerce uma significativa influência e interage diretamente com os fluxos atmosféricos. A criosfera, por sua vez, caracterizada por sua alta capacidade de refletir a radiação solar, e a biosfera completam o quadro. A esses componentes naturais, podem ser adicionadas as alterações cuja causa reside nas ações humanas.⁷¹²

No contexto das mudanças climáticas, a interação entre o sistema climático e a radiação solar é crucial. De modo geral, há três maneiras pelas quais o equilíbrio de radiação da Terra pode ser alterado: i) Alteração da “radiação solar de entrada” -

⁷¹⁰ REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p. 96. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

⁷¹¹ RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. p. 03. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁷¹² RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. p. 03. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

Exemplo: mudanças na órbita da Terra ou no próprio Sol; ii) Alteração percentual da radiação solar refletida - Exemplo: mudanças nas superfícies cobertas por gelo ou neve, na cobertura de nuvens, partículas atmosféricas ou vegetação; iii) Alteração da radiação de onda longa da Terra de volta para o espaço - Exemplo: mudanças nas concentrações de gases de efeito estufa^{713, 714}.

O estado do sistema climático em um dado momento depende, entre outros fatores, de certos mecanismos e parâmetros que lhe são estranhos. O mais importante entre esses parâmetros é o fluxo de energia solar incidente no planeta, com a radiação solar sendo o principal motor do sistema climático. Esse tipo de mecanismo que se impõe ao sistema climático e o influencia diretamente é comumente denominado de forçamento externo. Entre esses mecanismos, classicamente distinguimos forças naturais de forças antropogênicas.⁷¹⁵ [Tradução livre]

As forças antropogênicas são inúmeras, uma vez que o ser humano modifica constante e intensamente todas as dimensões que compõem o sistema terrestre. No entanto, as emissões de substâncias químicas alteram a composição da atmosfera, gerando um efeito direto sobre o sistema climático. Os elementos de maior relevância nesse contexto são os chamados gases do efeito estufa (GEE), como CO₂, CH₄ e N₂O. Esses

⁷¹³ *Gases de efeito estufa (GEE): Constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antropogênicos, que absorvem e emitem radiação de onda específicos dentro do espectro de radiação emitida pelo oceano da Terra e pela superfície terrestre, pela própria atmosfera e pelas nuvens. Esta propriedade causa o efeito estufa. O vapor de água (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄) e ozônio (O₃) são os principais GEEs na atmosfera terrestre. GHGs de fabricação humana incluem hexafluoreto de enxofre (SF₆), hidrofluorcarbonos (HFCs), clorofluorcarbonos (CFCs) e perfluorcarbonos (PFCs); vários deles também destroem O₃ (e são regulamentados pelo Protocolo de Montreal).* WEYER, Nora M.; CIFUENTES-JARA, Miguel; FRÖLICHER, Thomas; JACKSON, Miriam; KUDELA, Raphael M.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MATTHEWS, J.B. Robin; MINTENBECK, Katja; MUELBERT, Mônica M.C.; PÖRTNER, Hans-Otto; POLOCZANSKA, Elvira S.; ROBERTS, Debra C.; VAN DIEMEN, Renée; WILLIAMSON, Phil; ZHAI, Panmao. Annex I: Glossary. In: **IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate**. 2019. p. 687. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/11_SROCC_CCB9-LLIC_FINAL.pdf. Acessado em: 27 maio 2021.

⁷¹⁴ REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p. 96. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

⁷¹⁵ *L'état du système climatique à un instant donné dépend, entre autres facteurs, de certains mécanismes et paramètres qui lui sont étrangers. Au premier rang de ces paramètres se trouve le flux d'énergie solaire incident sur la planète, le rayonnement solaire constituant le principal moteur du système climatique. Ce type de mécanisme s'imposant au système climatique et l'influençant directement est communément désigné par le terme de forçage externe. Parmi ces mécanismes, on distingue classiquement les forçages naturels des forçages anthropiques.* RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. p. 06. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

gases têm a capacidade de absorver a energia irradiada ou refletida pela superfície terrestre, ao mesmo tempo em que permitem a passagem mais fácil da radiação solar direta, resultando no aquecimento atmosférico.⁷¹⁶

Também podem ser listadas, entre as muitas formas de intervenção humana no sistema climático, a emissão de aerossóis (pequenas partículas líquidas ou sólidas), mudanças no uso do solo em superfícies continentais (agricultura, floresta, urbanização, irrigação, etc.) e a redução da camada de ozônio.⁷¹⁷

Constantemente, a atmosfera terrestre recebe grandes quantidades de energia solar. Aproximadamente 30% da radiação que atinge o topo da atmosfera é refletida de volta para o espaço. Cerca de dois terços dessa capacidade de reflexão advêm das nuvens e dos aerossóis. O terço restante é originário das áreas de cores claras da superfície terrestre, principalmente neve, gelo e desertos.⁷¹⁸

As mudanças mais dramáticas na refletividade estão associadas a erupções vulcânicas, que geram emissões massivas de material a grandes altitudes na atmosfera, intensificando assim a reflexão. Via de regra, as chuvas removem os aerossóis suspensos, geralmente não demorando mais que uma ou duas semanas para fazê-lo. No entanto, quando o material é projetado muito acima das nuvens, esses aerossóis influenciam o clima antes de cair na troposfera e serem transportados para a superfície pela precipitação. Portanto, grandes erupções vulcânicas têm o potencial de provocar uma redução da temperatura média global.⁷¹⁹

A energia que é retida é absorvida pela superfície e atmosfera da Terra. De acordo com o relatório “*Climate Change: the Physical Science Basis*”, publicado pelo IPCC, a

⁷¹⁶ RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. p. 06. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁷¹⁷ RIBES, Aurélien. **Détection Statistique des Changements Climatiques**. 2009. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mathématiques - Statistiques, Centre National de Recherches Météorologiques, Université de Toulouse, Toulouse, 2009. p. 06-07. Disponível em: http://thesesups.ups-tlse.fr/647/1/Ribes_Aurelien.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

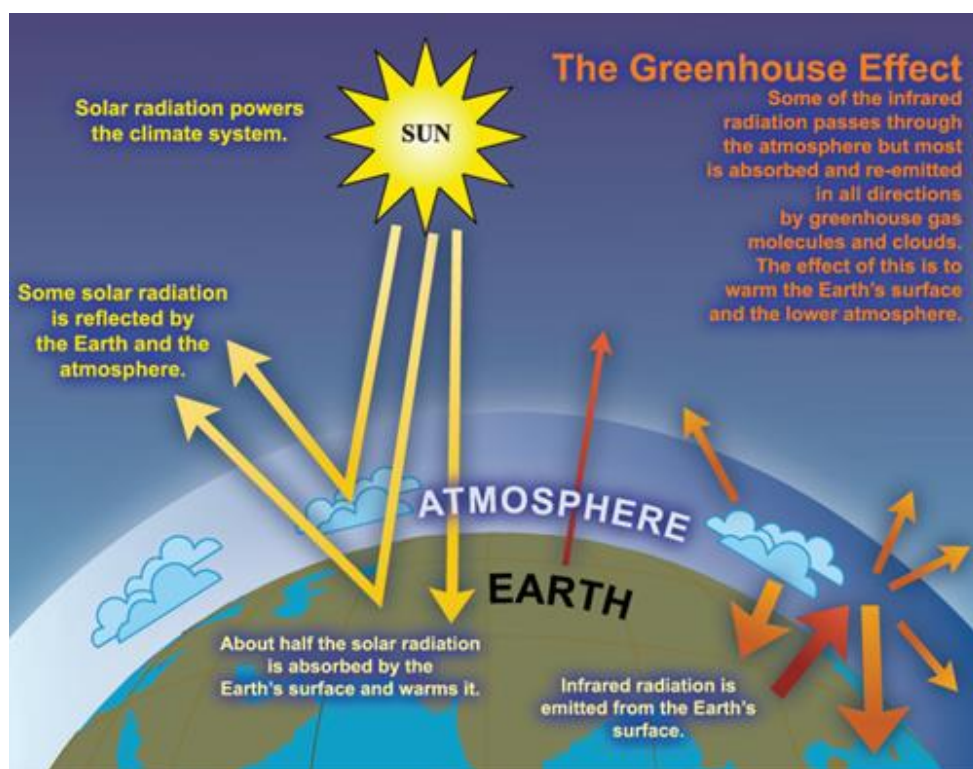
⁷¹⁸ REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p. 96. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

⁷¹⁹ SOLOMON, Susan; QIN, Dahe; MANNING, Martin; MARQUIS, Melinda; AVERYT, Kristen; TIGNOR, Melinda M.B.; MILLER JUNIOR, Henry Leroy; CHEN, Zhenlin. **Climate Change 2007: the physical science basis**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 978-0-521-70596-7. p.96-97.

quantidade de energia absorvida pelo planeta é de aproximadamente 240 Watts. Para manter o equilíbrio com a energia que chega, a própria Terra deve irradiar, em média, a mesma quantidade de volta para o espaço.⁷²⁰

Um dos principais motivos de o planeta manter sua temperatura em padrões favoráveis à vida humana é a presença dos já mencionados gases de efeito estufa, que agem retendo parcialmente a radiação solar. As atividades antrópicas intensificam esse efeito por meio da liberação desses gases. A imagem a seguir ilustra didaticamente a ocorrência natural do efeito estufa.

Figura 6: Ilustração do efeito estufa natural



Fonte: Reut et al. (2008) – “Climate Change 2007: The Physical Science Basis”⁷²¹

⁷²⁰ SOLOMON, Susan; QIN, Dahe; MANNING, Martin; MARQUIS, Melinda; AVERYT, Kristen; TIGNOR, Melinda M.B.; MILLER JUNIOR, Henry Leroy; CHEN, Zhenlin. **Climate Change 2007: the physical science basis**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 978-0-521-70596-7. p.96-97.

⁷²¹ REUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard; CUBASCH, Ulrich; DING, Yihui; MAURITZEN, Cecilie; MOKSSIT, Abdalah; PETERSON, Thomas; PRATHER, Michael. Historical Overview of Climate Change. In: TREUT, Hervé Le; SOMERVILLE, Richard (org.). **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. p. 93-128. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. p.

Diversos componentes do sistema climático exercem influência sobre as concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera, como os oceanos e os seres vivos. Um bom exemplo disso são as plantas, que removem CO₂ da atmosfera e o convertem em carboidratos por meio da fotossíntese. Esses componentes, ao interagirem, apresentam comportamentos que podem intensificar o processo de aumento das temperaturas médias ou reduzi-las. As tendências de aquecimento, portanto, dependem de muitos mecanismos de *feedback*.⁷²²

Conforme se pôde verificar, a literatura científica sustenta a correlação entre as mudanças climáticas e a degradação dos serviços ecossistêmicos. A elevação da temperatura média global, eventos climáticos extremos e alterações nos padrões de precipitação, entre inúmeros outros fatores, desencadeiam processos que comprometem a estabilidade dos ecossistemas. A perda de biodiversidade, as alterações nos ciclos hidrológicos e o aumento da frequência de eventos ambientais de larga escala são evidências claras dessa conexão.

O objetivo do Capítulo 2 desta Tese, complementado por este apêndice, é compreender como a degradação dos serviços ecossistêmicos e as mudanças climáticas estão conectados, bem como qual é a relação desses processos com a mobilidade humana.

115. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4-wg1-chapter1.pdf>. Acesso 27 abril 2021.

⁷²² SOLOMON, Susan; QIN, Dahe; MANNING, Martin; MARQUIS, Melinda; AVERYT, Kristen; TIGNOR, Melinda M.B.; MILLER JUNIOR, Henry Leroy; CHEN, Zhenlin. **Climate Change 2007: the physical science basis**. New York: Cambridge University Press - Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ISBN 978-0-521-70596-7. p.116.

APÊNDICE II – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

As instituições e procedimentos da UNFCCC operam com base em um sistema específico, sendo a Conferência das Partes (COP) o órgão máximo de tomada de decisão. As decisões são adotadas por meio de negociações que ocorrem durante as COPs, ocasião em que, anualmente, as Partes se reúnem para revisar a implementação da UNFCCC. A maior parte das decisões nas COPs é alcançada por consenso.⁷²³

As sessões plenárias da COP estão no centro das negociações sobre as mudanças climáticas. Elas são públicas, a menos que a COP decida o contrário, o que ainda não ocorreu. Normalmente, as sessões são transmitidas ao vivo pela Internet, e as gravações são armazenadas pela secretaria em um arquivo online. As gravações em áudio dos procedimentos são feitas e mantidas pela secretaria.⁷²⁴

Cabe à Conferência das Partes, sendo a autoridade superior da Convenção-Quadro, tomar as decisões relativas à promoção e implementação da Convenção. Para tanto, deve:

- (a) Examinar periodicamente as obrigações das Partes e os mecanismos institucionais estabelecidos por esta Convenção à luz de seus objetivos, da experiência adquirida em sua implementação e da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos;
- (b) Promover e facilitar o intercâmbio de informações sobre medidas adotadas pelas Partes para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e suas respectivas obrigações assumidas sob esta Convenção;
- (c) Facilitar, mediante solicitação de duas ou mais Partes, a coordenação de medidas por elas adotadas para enfrentar a mudança de clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e suas respectivas obrigações assumidas sob esta Convenção;
- (d) Promover e orientar, de acordo com os objetivos e disposições desta Convenção, o desenvolvimento e aperfeiçoamento periódico de metodologias comparáveis, a serem definidas pela Conferência das Partes para, entre outras coisas, elaborar inventários de emissões de gases de efeito estufa por fontes e de remoções por sumidouros e avaliar a eficácia de medidas para limitar as emissões e aumentar a remoção desses gases;
- (e) Avaliar com base em todas as informações tornadas disponíveis em conformidade com as disposições desta Convenção, sua implementação pelas Partes, os efeitos gerais das medidas adotadas em conformidade com esta

⁷²³ BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 106. ISBN 978-3-8329-7796-2.

⁷²⁴ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8.

Convenção, em particular os efeitos ambientais, econômicos e sociais, assim como seus impactos cumulativos e o grau de avanço alcançado na consecução do objetivo desta Convenção;

(f) Examinar e adotar relatórios periódicos sobre a implementação desta Convenção e garantir sua publicação;

(g) Fazer recomendações sobre quaisquer assuntos necessários à implementação desta Convenção;

(h) Procurar mobilizar recursos financeiros em conformidade com o Artigo 4, parágrafos 3, 4 e 5 e com o Artigo 11;

(i) Estabelecer os órgãos subsidiários considerados necessários à implementação desta Convenção;

(j) Examinar relatórios apresentados por seus órgãos subsidiários e dar-lhes orientação;

(k) Definir e adotar, por consenso, suas regras de procedimento e regulamento financeiro, bem como os de seus órgãos subsidiários;

(l) Solicitar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação de organizações internacionais e de organismos intergovernamentais e não-governamentais competentes, bem como as informações por elas fornecidas; e

(m) Desempenhar as demais funções necessárias à consecução do objetivo desta Convenção, bem como todas as demais funções a ela atribuídas por esta Convenção.⁷²⁵ [Tradução livre]

Para viabilizar essas disposições, a Convenção também previu a constituição de um Secretariado (Artigo 8), um Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (Artigo 9) e um Órgão Subsidiário para Implementação (Artigo 10).

⁷²⁵ (a) Periodically examine the obligations of the Parties and the institutional arrangements under the Convention, in the light of the objective of the Convention, the experience gained in its implementation and the evolution of scientific and technological knowledge; (b) Promote and facilitate the exchange of information on measures adopted by the Parties to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention; (c) Facilitate, at the request of two or more Parties, the coordination of measures adopted by them to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention; (d) Promote and guide, in accordance with the objective and provisions of the Convention, the development and periodic refinement of comparable methodologies, to be agreed on by the Conference of the Parties, inter alia, for preparing inventories of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks, and for evaluating the effectiveness of measures to limit the emissions and enhance the removals of these gases; (e) Assess, on the basis of all information made available to it in accordance with the provisions of the Convention, the implementation of the Convention by the Parties, the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention, in particular environmental, economic and social effects as well as their cumulative impacts and the extent to which progress towards the objective of the Convention is being achieved; (f) Consider and adopt regular reports on the implementation of the Convention and ensure their publication; (g) Make recommendations on any matters necessary for the implementation of the Convention; (h) Seek to mobilize financial resources in accordance with Article 4, paragraphs 3, 4 and 5, and Article 11; (i) Establish such subsidiary bodies as are deemed necessary for the implementation of the Convention; (j) Review reports submitted by its subsidiary bodies and provide guidance to them; (k) Agree upon and adopt, by consensus, rules of procedure and financial rules for itself and for any subsidiary bodies; (l) Seek and utilize, where appropriate, the services and cooperation of, and information provided by, competent international organizations and intergovernmental and non-governmental bodies; and (m) Exercise such other functions as are required for the achievement of the objective of the Convention as well as all other functions assigned to it under the Convention. UNITED NATIONS (Geneva). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. p.11-13. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

Entretanto, em seu Artigo 7.2.1, determina-se que a COP deve “buscar e utilizar [...] os serviços, cooperação e informações fornecidas por organizações internacionais competentes e órgãos intergovernamentais e não governamentais” [Tradução livre]. Portanto, não se limita aos aportes de seus órgãos institucionais, sendo possível e desejável a cooperação com outras organizações internacionais.

Após a negociação dos termos da Convenção, as Partes concordaram em manter o vínculo entre o secretariado da Convenção e as Nações Unidas. O vínculo institucional foi inicialmente aprovado pela COP em abril de 1995 e pela Assembleia Geral da ONU em dezembro do mesmo ano. Essa ligação foi sucessivamente confirmada e mantida pela COP e pela Assembleia Geral por meio de decisões e resoluções desde então.⁷²⁶

O documento “*United Nations Framework Convention on Climate Change: handbook*” destaca que a cooperação entre as instituições da Convenção e outras organizações e organismos internacionais ocorre de forma especialmente intensa com os seguintes parceiros:⁷²⁷

- i) Nações Unidas;
- ii) Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas;
- iii) Outros acordos ambientais multilaterais (ex: Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação, Convenção sobre Zonas Úmidas, etc);
- iv) Fundo para o Meio Ambiente Global, uma entidade operacional do mecanismo financeiro da Convenção, além do Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, que também promovem a implementação da Convenção;

⁷²⁶ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. p. 53. ISBN: 92-9219-031-8.

⁷²⁷ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. p. 52. ISBN: 92-9219-031-8.

- v) Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO)⁷²⁸ e Organização Marítima Internacional (IMO)⁷²⁹, sobre metodologias relacionadas ao combustível usado para o transporte internacional;
- vi) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)⁷³⁰;
- vii) Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF)⁷³¹;
- viii) Parceria Colaborativa sobre Florestas (CPF)⁷³², em questões relacionadas ao uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura (LULUCF)⁷³³;
- ix) Secretariado do *Global Climate Observing System* (GCOS);
- x) Organização Mundial da Saúde (OMS), sobre questões relacionadas aos efeitos adversos das mudanças climáticas;
- xi) Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA);
- xii) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- xiii) Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI).

A seguir é reproduzido um quadro-síntese contendo as principais disposições da Convenção-Quadro sobre as Mudanças do Clima. O quadro, elaborado por Sprinz e Luterbacher, apresenta as principais determinações da UNFCCC, permitindo uma visualização clara de sua estrutura geral, tanto em termos de proposta, quanto em termos de organização.

Quadro 4: Quadro-Síntese das Principais Disposições da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima

⁷²⁸ *International Civil Aviation Organization.*

⁷²⁹ *International Maritime Organization.*

⁷³⁰ *Food and Agricultural Organization.*

⁷³¹ *United Nations Forum on Forests.*

⁷³² *Collaborative Partnership on Forests.*

⁷³³ *Land Use, Land Use Change and Forestry.*

Objetivos	Estabilizar as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa em um nível que evite interferências aperigosas com o sistema climático, dentro de um período de tempo suficiente para: (i) permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente, (ii) proteger a produção de alimentos, e (iii) permitir uma economia sustentável desenvolvimento (Art. 2).
Princípios	Equidade intra e intergeracional; responsabilidades diferenciadas e respectivas capacidades; necessidades especiais das Partes menos industrializadas; direito ao desenvolvimento sustentável; precaução; relação custo-benefício e abrangência; sistema econômico aberto e de apoio (Art. 3).
Compromissos	Todos os países - Compromissos gerais para: desenvolver inventários nacionais de GEE; formular programas nacionais de mitigação e adaptação; promover e cooperar na investigação científica, educação, formação e sensibilização do público (artigos 4. (1, 5, 6)). Países industrializados (listados no Anexo 1) - Reconhecem que um retorno aos níveis anteriores de emissão de CO ₂ e outros GEEs até o final da década contribuiria para modificar as tendências de emissão de longo prazo e objetivam retornar aos níveis de emissão de 1990 (Art. 4.2). Países da OCDE (listados no Anexo 2) - Compromissos para financiar totalmente os inventários e relatórios dos países em processo de industrialização; financiar os custos incrementais das medidas de mitigação acordadas; fornecer assistência para adaptação; e facilitar, promover e financiar a transferência de tecnologia (Art. 4 (3,5)).
Instituições	Conferência das Partes (COP) (Art. 7), Secretariado (Art. 8), Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (Art. 9), Órgão Subsidiário de Implementação (Art. 10), mecanismo financeiro (Art. 11).
Relatórios (“comunicação de informações”)	Todos os países - Inventários Nacionais de GEE; medidas tomadas para implementar a Convenção (Artigo 12 (1)). Países industrializados (Anexo I) - Descrição detalhada das políticas e medidas para limitar as emissões de GEE e aumentar os sumidouros, e uma estimativa específica de seus efeitos sobre as emissões (Art. 12 (2)). Países da OCDE (Anexo II) - Detalhes das medidas de assistência financeira e tecnológica (Artigo 12 (3)).
Procedimento de ajuste	Reavaliações da adequação dos compromissos de três em três anos, com base na melhor informação científica disponível (Art. 4.2.d). Primeira reavaliação na COP-1 (Berlim, 1995).

Fonte: SPRINZ e LUTERBACHER (1996) – “*International Relations and Global Climate Change*”⁷³⁴

⁷³⁴ SPRINZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs. **International Relations and Global Climate Change**. Germany: Potsdam Institute For Climate Impact Research, 1996. p.24-25. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/output/publications/pikreports/.files/pr21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

APÊNDICE III - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COPs)

Tão importante quanto apresentar a história de formação da Convenção-Quadro, o contexto de sua consolidação e as principais características relacionadas à sua operacionalização, é destacar o percurso das Conferências das Partes.

A relevância para o tema das migrações ambientais reside na compreensão e nos registros dos encaminhamentos político-diplomáticos relacionados à forma como a comunidade internacional tem se organizado para enfrentar o aquecimento global e os problemas por ele acarretados. Reconhecendo a importância internacional das COPs na formação de consensos e na implementação de estratégias de cooperação internacional, torna-se fundamental tal abordagem. Isso é especialmente significativo ao lidar com discussões envolvendo a criação de novos direitos para indivíduos e deveres para os Estados.

Deve-se salientar, todavia, que este Apêndice não tem como objetivo detalhar todos os encaminhamentos das Conferências. Sua proposta é apresentar algumas das determinações mais relevantes, a fim de contextualizar o desenvolvimento histórico de seus debates junto à comunidade internacional.

A construção de soluções jurídicas para as migrações ambientais permanece em aberto. Contudo, é certo que essa empreitada estará intrinsecamente ligada às discussões realizadas nas COPs, conectando-se diretamente com os encaminhamentos e determinações consolidadas em encontros anteriores.

O início de 1995, realizou-se em Berlim a primeira Conferência (COP 1). Na ocasião, as Partes concordaram que os compromissos destinados aos países industrializados, contidos na Convenção, eram inadequados. Isso levou ao início das negociações do chamado “Mandato de Berlim” para acordar compromissos adicionais.⁷³⁵

Na ocasião, os itens pautados para aquela primeira sessão foram revisados, com especial atenção à adequação dos requisitos do Artigo 4 para reduzir as emissões de gases aos níveis de 1990. As Partes decidiram iniciar um processo que fortaleceria o compromisso do Artigo 4 para os países do Anexo I, por meio da adoção de um protocolo ou outro instrumento jurídico. Esse processo ficou conhecido como Mandato de

⁷³⁵ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.19.

Berlim⁷³⁶.⁷³⁷ Como apontam Höhne et al., “com o ‘Mandato de Berlim’, a COP iniciou um processo para fortalecer os compromissos das Partes do Anexo I, sem introduzir novos compromissos para as Partes não-Anexo I”⁷³⁸ [Tradução livre].

Em 1996, na COP 2, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas apresentou o seu Segundo Relatório de Avaliação. O documento concluiu que, no balanço das evidências disponíveis, havia de fato uma influência humana perceptível no clima global que representava riscos para o desenvolvimento humano e econômico. Também salientou que as medidas a serem implementadas deveriam ser compatíveis com a segurança alimentar, a justiça social e a riqueza das nações.⁷³⁹

A COP 3, ocorrida no Japão, foi especialmente importante, pois foi nessa oportunidade que surgiram as principais delimitações do Protocolo de Quioto. Esse encontro destacou-se como a maior conferência ambiental desde a Cúpula da Terra em 1992, atraindo considerável atenção da mídia, do público, da indústria e de organizações não governamentais ambientais, com quase 10.000 participantes.⁷⁴⁰

O Protocolo de Quioto foi de grande importância, pois estabeleceu metas individuais juridicamente vinculativas para que os países industrializados reduzissem as emissões de dióxido de carbono e outros gases do efeito estufa. Devido à limitação de tempo, os detalhes sobre como o Protocolo operaria na prática não puderam ser definidos durante a COP.⁷⁴¹

Bassewitz argumenta que a principal diferença entre a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto é que, pela primeira vez, um instrumento das Nações Unidas impôs

⁷³⁶FCCC/CP/1995/7/Add.1. 1/CP.1 The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up

⁷³⁷ REESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 01-800. p.06.

⁷³⁸ *With the “Berlin Mandate”, the COP initiated a process to strengthen the commitments of Annex I Parties without introducing any new commitments for non-Annex I Parties.* HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. p.10.

Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁷³⁹ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.19.

⁷⁴⁰ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p. 116.

⁷⁴¹ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.19.

metas de mitigação juridicamente vinculativas, ao contrário da Convenção. Em conformidade com o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, apenas as Partes do Anexo I assumiram objetivos de mitigação vinculativos, enquanto as demais Partes deveriam empreender ações de forma voluntária.⁷⁴²

O Protocolo também introduziu, pela primeira vez em um regime de tratado internacional, mecanismos de comércio para potencializar a capacidade das Partes de alcançarem os objetivos de redução de emissões. Essas disposições ficaram conhecidas como “Mecanismos de Quioto”. O Protocolo previu três desses mecanismos, a saber: i) o Mecanismo de Implementação Conjunta nos termos do Artigo 6; ii) o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, de acordo com o Artigo 12; iii) o Mecanismo de Comércio de Emissões, conforme o Artigo 17. Os dois primeiros são baseados em projetos, enquanto o último representa um verdadeiro acordo comercial.⁷⁴³

Otto e Breitmeier argumentam que, apesar dos diversos interesses e concepções divergentes sobre procedimentos, regras, objetivos e metas da conferência, o secretariado e o presidente do comitê da Conferência, Raul Estrada, foram bem-sucedidos em reunir as diferentes propostas em um documento que serviu como base para o Protocolo final.⁷⁴⁴

[...] em 11 de dezembro de 1997, as partes da UNFCCC assinaram o Protocolo de Quioto à UNFCCC, que só entrou em operação em 16 de fevereiro de 2005. Na época, mais de 55 países haviam ratificado Quioto, representando mais de 55% do total global emissão de dióxido de carbono em 1990. Isso inclui todos os países da OCDE, mas com a importante omissão dos Estados Unidos da América (EUA): o maior emissor em 1990, os EUA assinaram, mas nunca ratificaram o Protocolo.⁷⁴⁵ [Tradução livre]

⁷⁴² BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p.107.

⁷⁴³ UNITED NATIONS. Constituição (1997). **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention On Climate Change**. Kyoto, Disponível em:

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021

⁷⁴⁴ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p. 116.

⁷⁴⁵ [...] on 11 December 1997, the UNFCCC parties signed the Kyoto Protocol to the UNFCCC, which only came into operation on 16 February 2005. At the time, more than 55 countries had ratified Kyoto, accounting for more than 55% of global carbon dioxide emission in 1990. This included all OECD countries, but with the important omission of the United States of America (USA/US): the biggest emitter in 1990, the US signed but has never ratified the Protocol. BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p. 106.

Em 1998, realizou-se a quarta COP, na cidade de Buenos Aires. Durante o encontro, foi acordado um plano de dois anos para concluir um conjunto de regras, conhecido como “Plano de Ação de Buenos Aires”. Na ocasião, houve uma tentativa de realizar uma segunda revisão da adequação dos requisitos do Artigo 4, seguindo o exemplo do ocorrido em Berlim três anos antes. Novamente, nenhum acordo foi alcançado, apesar da tentativa do Presidente da COP de estabelecer algum tipo de processo sobre o assunto.⁷⁴⁶

A COP 5, realizada em Bonn (Alemanha), foi marcada pela ação do Grupo do 77⁷⁴⁷ e China, que propuseram alterar o título do item da agenda de “revisão da adequação do Artigo 4.2 (a) e (b)” para “revisão da adequação da implementação do Artigo 4.2 (a) e (b)”. Essa modificação visava excluir a discussão sobre os compromissos para os países em desenvolvimento. A proposição foi rejeitada pelas Partes do Anexo I. Mais uma vez, as negociações restaram frustradas, e o item foi postergado para a COP 6 devido à necessidade de solucionar algumas questões pendentes de negociação referentes ao Protocolo de Quioto.⁷⁴⁸

A COP 6 foi retomada em julho de 2001, mais uma vez na cidade de Bonn. Durante o encontro, foi estabelecido um termo básico chamado “Acordos de Bonn”, abordando um sistema de comércio de emissões, um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), regras para contabilizar as reduções de emissões de “sumidouros” de carbono e um regime de conformidade. Um fator relevante também resolvido no Fórum foi um pacote de apoio financeiro e tecnológico para ajudar os países em desenvolvimento a contribuir para a ação global sobre as mudanças climáticas e enfrentar seus efeitos adversos.⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.10.

⁷⁴⁷ O Grupo dos 77 nas Nações Unidas é uma coalizão de nações em desenvolvimento, que visa promover os interesses econômicos coletivos de seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas.

⁷⁴⁸ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.10.

⁷⁴⁹ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.19.

A formatação jurídica dessas deliberações foi objeto de negociação na COP 7, realizada em Marrakesh no mesmo ano. A COP adotou as decisões correspondentes, delineando assim os chamados “Acordos de Marrakesh”. Esses acordos foram particularmente importantes, pois também previram em detalhes as regras relativas à implementação do Protocolo de Quioto.⁷⁵⁰ A esse respeito, Höhne et al., relatam que:

[...] A conclusão do “livro de regras” de Quioto proporcionou uma oportunidade para levantar a questão da política climática futura, mas a incerteza causada pela retirada dos EUA do Protocolo em março de 2001 confundiu as expectativas políticas. Ninguém queria levantar a questão profundamente polêmica, visto que a única questão futura de preocupação para todos era muito mais imediata: se o Protocolo realmente entraria em vigor, uma vez que os EUA o haviam declarado “morto” e o duplo gatilho exigia não apenas 55 países mas também cobertura de 55% das emissões do Anexo I.⁷⁵¹ [Tradução livre]

A COP 8, realizada em 2002, em Nova Delhi (Índia), marcou um novo momento nas negociações, concentrando-se na implementação dos Acordos de Marrakesh. Nesse sentido, a COP adotou a “Declaração Ministerial de Delhi sobre Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável” e apresentou o “Programa de Trabalho de Nova Delhi sobre Educação, Treinamento e Conscientização Pública”.⁷⁵² A Declaração foi recebida e apoiada pelo G77 e pelos EUA, enquanto a União Europeia, Japão, Canadá expressaram seu desapontamento.⁷⁵³

⁷⁵⁰ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.20.

⁷⁵¹ *The completion of the Kyoto “rulebook” provided an oppor raising the issue of future climate policy but the uncertainty caused by the USA withdrawal from the Protocol in March 2001 confounded political expectations. No-one wanted to raise the deeply divisive issue given that the only future issue of concern to everyone was much more immediate: whether the Protocol would indeed enter into force given USA had pronounced it “dead” and the double trigger required not only 55 countries but also coverage of 55% of Annex I emissions.* HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.10-11.

⁷⁵² INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.20.

⁷⁵³ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.11.

Em dezembro do ano seguinte ocorreu a COP 9, em Milão. O encontro teve êxito ao decidir sobre importantes questões relacionadas às atividades de florestamento e reflorestamento no âmbito dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo.⁷⁵⁴

Já na COP 10, a questão central foi a adaptação às mudanças climáticas, tendo como um dos seus resultados mais relevantes, o “Programa de Trabalho de Buenos Aires sobre medidas de adaptação e resposta”.⁷⁵⁵ Na COP 10, houve uma nova tentativa de iniciar as negociações oficiais sobre compromissos e ações além daqueles estabelecidos na Convenção-Quadro e no Protocolo de Quioto. Um fator político importante nesse contexto foi a ratificação do Protocolo pela Rússia pouco antes da Conferência, assegurando sua entrada em vigor em 15 de fevereiro de 2005.⁷⁵⁶

De acordo com Höhne et al., a entrada em vigor do Protocolo serviu como pano de fundo para o “seminário de especialistas governamentais” realizado em maio daquele ano. Apesar de ser um evento pontual e de natureza informal, o seminário demonstrou a existência de vontade política suficiente entre um amplo número de Partes para começar a considerar a natureza jurídica e o escopo de ações futuras adicionais.⁷⁵⁷

Inicialmente, a realização do seminário havia sido rejeitada pelos Estados Unidos, que propuseram um seminário sobre ações passadas, não sobre o futuro. A Índia, com o apoio da Arábia Saudita, China e diversos outros países em desenvolvimento, articularam-se para garantir que o seminário não iniciaria um processo de discussão para novos compromissos por parte dos países em desenvolvimento. Por fim, chegou-se a um acordo de que o seminário seria dedicado tanto ao futuro quanto ao passado, não podendo iniciar negociações relativas a novos compromissos.⁷⁵⁸

⁷⁵⁴ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.20.

⁷⁵⁵ INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.20.

⁷⁵⁶ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.12.

⁷⁵⁷ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021. p.12.

⁷⁵⁸ HÖHNE, Niklas; MEIRA FILHO, Gylvan; MARCOVITCH, Jacques; YAMIN, Farhana; MOLTSMANN, Sara. **History and Status of the International Climate Change Negotiations on a Future Climate Agreement**. 2007. Disponível em: <http://www.basic-project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf>.

Nos meses de novembro e dezembro de 2005, ocorreu a COP de número 11, em Montreal. Foi a primeira conferência já na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Quioto. Até aquele momento, essa havia sido a reunião mais bem-sucedida. Registrou-se um avanço político importante, com a manifestação das Partes no sentido de iniciar um diálogo sobre uma ação cooperativa estratégica de longo prazo. Um dos marcos do progresso em curso é que, naquele ano, de um total de 191 países membros das Nações Unidas, 189 aderiram à Convenção. Destes, 164 aderiram ao Protocolo de Quioto. Assim sendo, é pacífico afirmar que “a Convenção é um dos acordos internacionais mais universalmente apoiados que existem”⁷⁵⁹ [Tradução livre].

Na COP 12, realizada no Canadá, foi adotado um conjunto de decisões que estabeleceu as bases de um processo de negociação das Partes por meio de duas vias, reconhecendo a insuficiência das medidas do Protocolo de Quioto no combate às alterações do clima.

O primeiro estava relacionado à negociação das metas obrigatórias de redução de emissões para as Partes do Anexo I em um segundo período de compromisso. Essa via de negociação limitava-se apenas às Partes envolvidas, as quais seriam assessoradas pelo Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre os Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I sob o Protocolo de Quioto.

O segundo envolvia a negociação de metas de redução de emissões para países industrializados que não ratificaram o Protocolo de Quioto, principalmente os EUA. Nesse caso, também era objeto de negociação as ações de mitigação por parte dos países em desenvolvimento. Essa via, a exemplo da primeira, contava com o assessoramento do Grupo de Trabalho para Ação Cooperativa de Longo Prazo da Convenção-Quadro.⁷⁶⁰

A COP 13 ocorreu em Bali (Indonésia). Em 2007, ano de sua realização, o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC aumentou a pressão sobre a comunidade internacional para tratar urgentemente do aquecimento global.

project.net/data/final/Paper15Background%20Paper%20History%20and%20Status%20Climate%20Negotia%85.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021. p.11-12.

⁷⁵⁹[...] *the Convention is one of the most universally supported international agreements in existence.*

INTERGOVERNMENTAL AND LEGAL AFFAIRS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**: handbook. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. 220 p. ISBN: 92-9219-031-8. p.20.

⁷⁶⁰ BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p.112.

O relatório do IPCC indica que o aquecimento do sistema climático é inequívoco, como é agora evidente a partir de observações de aumentos nas temperaturas médias globais do ar e do oceano, derretimento generalizado de neve e gelo e aumento do nível médio do mar global. O Relatório confirma as descobertas anteriores dos Relatórios de avaliação que as concentrações atmosféricas de CO₂, metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O) aumentaram acentuadamente como resultado das atividades humanas desde 1750 e agora excedem os valores pré-industriais determinados a partir de núcleos de gelo que abrangem muitos milhares de anos. O Relatório observa que a maior parte do aumento observado nas temperaturas médias globais desde meados do século 20 é muito provavelmente devido ao aumento observado nas concentrações antropogênicas de GEE. O Relatório projeta um aumento da temperatura média global de cerca de (i) 0,2 °C por década nas próximas duas décadas para todos os quatro cenários de emissões de GEE e (ii) 1,8 °C a 4 °C até o ano 2100 dependendo das emissões de GEE.⁷⁶¹ [Tradução livre]

A COP 13, assim como a anterior, manteve a via dupla de negociações, com a expectativa de que pudessem ser unificadas. O encontro resultou na adoção do “Roteiro de Bali”, que consiste em um conjunto de decisões tomadas no evento, identificando os desafios nas duas correntes de negociação. O principal objetivo do Roteiro era alcançar um acordo climático inclusivo e juridicamente vinculativo na Dinamarca em 2009, substituindo o Protocolo de Quioto após 2012 e, idealmente, incluindo todos os principais emissores de gases do efeito estufa.⁷⁶²

O documento visou estabelecer um processo abrangente para permitir a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção por meio de ação cooperativa de longo prazo até e depois de 2012. Assim, previu o desenvolvimento de uma visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, incluindo uma meta global para redução de emissões.⁷⁶³

⁷⁶¹*The IPCC Report indicates that the warming of the climate system is unequivocal, as is now evident from observations of increases in global average air and ocean temperatures, widespread melting of snow and ice and rising global average sea level. The Report confirms the findings of earlier Assessment Report that atmospheric concentrations of CO₂, methane (CH₄) and nitrous oxide (N₂O) have increased markedly as a result of human activities since 1750 and now far exceed preindustrial values determined from ice cores spanning many thousands of years. The Report notes that most of the observed increase in global average temperatures since the mid-20th century is very likely due to the observed increase in anthropogenic GHG concentrations. The Report projects an increase of global average temperature of about (i) 0.2°C per decade for the next two decades for all four GHG emissions scenarios and (ii) 1.8°C to 4°C by the year 2100 depending on the GHG emissions scenario.*

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (Switzerland). United Nations. **Climate Change 2007: synthesis report**. Geneva: Ippc, 2007. 112 p. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report. ISBN 92-9169-122-4.. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁷⁶² BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p.113.

⁷⁶³ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY,

Além disso, as Partes decidiram operacionalizar o Fundo de Adaptação previsto pelo Protocolo de Quioto. Estabeleceu-se, assim, um Conselho do Fundo de Adaptação com 16 membros para administrar em nome da COP, tendo o Fundo Ambiental Global operando como secretariado. De maneira inédita, a COP logrou incluir o desmatamento de maneira consistente na agenda climática internacional. Os Estados concordaram em aprofundar o conhecimento científico sobre o assunto, especialmente no tocante às medições de emissões de GEE relacionadas ao desmatamento, a fim de implementar o Programa Colaborativo das Nações Unidas para a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal em Países em Desenvolvimento (UN-REDD⁷⁶⁴).⁷⁶⁵

Em 2008, a COP ocorreu na cidade de Poznan, Polônia. O evento envolveu a expectativa de um novo acordo climático. Com a eleição do então novo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, a comunidade internacional aguardava por seu posicionamento.⁷⁶⁶

Essa Conferência teve poucos avanços concretos. No entanto, um dos pontos positivos do encontro foi a mudança oficial de postura dos países em desenvolvimento, o que alterou o eixo das negociações internacionais. Enquanto os países considerados ricos assumiram poucas metas de real relevância, países como Brasil, China, Índia, México e África do Sul sinalizaram uma abertura para assumir compromissos na redução das emissões de dióxido de carbono.

Em relação às antecipações para a COP seguinte, as Partes chegaram a um acordo sobre o programa de trabalho e o plano de reunião. Dessa forma, houve a operacionalização final do Fundo de Adaptação, destinado a apoiar medidas adaptativas nos países menos desenvolvidos, com um consenso entre as Partes na aprovação das normas e procedimentos. Outras questões também foram objeto de análise e discussão, como a inclusão do desmatamento no regime do próximo período de compromisso e a

Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 01-800. p.12.

⁷⁶⁴ *United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*.

⁷⁶⁵ BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance**: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment. Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p.114.

⁷⁶⁶ SÃO PAULO. Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo (Proclima). Governo Estadual do Estado de São Paulo. COP14 / MOP4 – Poznan, Polônia (dezembro de 2008). 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-14-mop-4-poznan-polonia-dezembro-de-2008/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento. No entanto, não foram alcançadas conclusões concretas. Diante da urgência de se estabelecer um novo tratado, a COP 14 caracterizou-se por discussões lentas e ausência de resultados sólidos.

No ano de 2009 a COP 15 ocorreu em Copenhague. O objetivo principal do encontro era elaborar um novo arcabouço legal para as mudanças climáticas. O evento contou com a participação de 120 chefes de estado e de governo. Além disso, participaram 10.500 delegados, 13.500 observadores e cobertura de mais de 3.000 representantes da mídia. Também houve mais de 220 exposições de partidos políticos, ONU, ONGs e sociedade civil.⁷⁶⁷

A COP não logrou adotar um acordo entre todas as Partes, uma vez que houve oposição ao texto por parte da Bolívia, Cuba, Peru e Venezuela. Entretanto, resultou em uma declaração política não vinculativa, o Acordo de Copenhague. O documento deu início a um processo de transição em direção a compromissos mais explícitos das Partes para a mitigação de GEE. O Acordo especificou que as Partes do Anexo I deveriam implementar metas quantificadas de emissão de GEE em toda a economia para 2020 em um formato de relatório acordado. Um total de 43 Partes do Anexo I (15 Partes, incluindo os Estados Unidos, mais a UE-28 que apresentaram uma promessa em conjunto) e 47 Partes não incluídas no Anexo I haviam apresentado promessas não vinculativas. Embora a maioria dos países tenha participado, as promessas permaneceram bifurcadas tanto pelo tipo de ação quanto pelos requisitos de relatórios.⁷⁶⁸

Um avanço registrado pelo Acordo de Copenhague foi a determinação de que o aquecimento global deveria ser limitado a um máximo de dois graus acima dos níveis pré-industriais. Assim, afirmam Otto e Breitmeier, o Acordo pode ser entendido como uma declaração de intenções.⁷⁶⁹

O texto carrega um significado político relevante, pois reconhece que a mudança climática é “um dos maiores desafios de nosso tempo”. Também ressaltou a necessidade de reduções globais expressivas no que se refere às emissões de GEE, atribuindo prazos dilatados para os países em desenvolvimento, de modo a observar o princípio da equidade

⁷⁶⁷ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p. 120.

⁷⁶⁸ LEGGETT, Jane A.. **The United Nations Framework on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement**: a summary. Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p. 03. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021.

⁷⁶⁹ OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p. 121.

e da responsabilidade comum, mas diferenciada. Reconheceu, ademais, a imperiosidade de ações de adaptação, bem como destacou que os países desenvolvidos precisam “fornecer recursos financeiros previsíveis e sustentáveis adequados, tecnologia e capacitação para apoiar a implementação de ações de adaptação nos países em desenvolvimento”. Também é pertinente salientar que, além das metas unilaterais para os países do Anexo I, os demais países concordam em implementar ações de mitigação.⁷⁷⁰

Em 2010 a COP16, realizada em Cancun, no México, teve como principal conquista a aprovação do Quadro de Adaptação de Cancun⁷⁷¹ e o estabelecimento do Comitê de Adaptação para supervisionar este trabalho. Também foi decidido que um comitê de transição fosse estabelecido com o objetivo de definir os detalhes do Fundo Verde para o Clima a ser considerado na COP 17.⁷⁷²

Conforme Otto e Breitmeier, a COP foi avaliada positivamente pelos participantes e pelo público. A questão principal era chegar a um consenso sobre os procedimentos futuros em relação às políticas climáticas. No entanto, a exemplo dos encontros anteriores, a maioria dos compromissos assumidos caracterizou-se por serem declarações indefinidas, sem decisões concretas de implementação. Em suma, foi um sinal para manter a mudança climática na agenda política sem fazer grandes esforços em relação à implementação ou obrigações vinculantes.⁷⁷³

Em Durban, na África do Sul, aconteceu a COP 17. Esse encontro proporcionou um avanço na resposta da comunidade internacional. A questão mais importante tratada

⁷⁷⁰ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 13.

⁷⁷¹ A própria UNFCCC descreveu suas realizações em Cancun em relação à adaptação da seguinte forma: “A conferência estabeleceu a Estrutura de Adaptação de Cancun, que fortalecerá as ações de adaptação nos países em desenvolvimento por meio da cooperação internacional. Ele apoiará um melhor planejamento e implementação de medidas de adaptação por meio de maior apoio financeiro e técnico e por meio do fortalecimento e/ou estabelecimento de centros e redes regionais. A estrutura também impulsionará pesquisas, avaliações e cooperação tecnológica em adaptação, além de fortalecer a educação e a conscientização pública.” UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. United Nations. **Adaptation**: adapting to the impacts of climate change. Adapting to the impacts of climate change. 2011. UNFCCC: THE CANCUN AGREEMENTS. Disponível em: <https://unfccc.int/tools/cancun/adaptation/index.html>. Acesso em: 01 jun. 2022.

⁷⁷² FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 14.

⁷⁷³ [...] *All in all it was a signal to keep climate change on the political agenda without making great efforts regarding implementation or binding obligations*. OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change**: a political science perspective. Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module 1. p. 127.

na Conferência dizia respeito ao prosseguimento do Protocolo de Quioto após este expirar. As Partes aceitaram a “Plataforma de Durban para Ação Avançada” para preparar um acordo juridicamente vinculativo até 2015.⁷⁷⁴

Em 2012, a COP18 ocorreu em Doha, no Qatar. Bassewitz indica que o evento conseguiu encerrar dois fluxos de negociação de longa data e avançar para um caminho unificado com o objetivo de um acordo climático inclusivo até 2015. Durante a COP, as Partes concordaram em promover uma revisão ao Protocolo de Quioto.⁷⁷⁵

Na COP 19, realizada em Varsóvia, foi acordado que dentro de dois anos, na COP 21 em Paris (2015), um novo acordo incluiria obrigações para todas as partes da Convenção-Quadro, não apenas países do Anexo I.⁷⁷⁶

Visando esse objetivo, diversas reuniões foram organizadas, incluindo uma Cúpula em Nova York, em setembro de 2014, organizada pelo Secretário-Geral da ONU, a qual teve a participação de mais de 100 Chefes de Estado e de Governo, incluindo o Presidente Obama dos EUA e líderes do setor privado e da sociedade civil. O cronograma original previa um projeto de texto inicial até dezembro de 2014 a ser considerado na COP 20 em Lima, com um projeto de texto formal pronto até maio de 2015. Contudo, apesar de um ambiente positivo na reunião de Lima, não foi possível chegar a um acordo. Entretanto, em fevereiro de 2015, após a Sessão de Genebra do Grupo de Trabalho “*Durban Platform for Enhanced Action*”, foi publicado um texto considerado promissor em relação às negociações.⁷⁷⁷

Freestone ressalta que esse processo implicou uma importante inovação. De maneira inédita, os governos concordaram em iniciar, ou intensificar, seus próprios trabalhos nacionais a fim de identificar quais contribuições para o acordo cada um poderia

⁷⁷⁴ [...] *All in all it was a signal to keep climate change on the political agenda without making great efforts regarding implementation or binding obligations.* OTTO, Daniel; BREITMEIER, Helmut. **The Politics of Climate Change: a political science perspective.** Geneva, 2012. 105-150 p. LECH-e Module1. p. 128.

⁷⁷⁵ BASSEWITZ, Nadia von. International Climate Change Policy: Where do we Stand? In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Katharina (org.). **Climate Change: International Law and Global Governance: volume ii: policy, diplomacy and governance in a changing environment.** Munich: Nomos, 2013. p. 01-926. ISBN 978-3-8329-7796-2. p.132.

⁷⁷⁶ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law.** New York: Oxford University Press, 2016. p. 16.

⁷⁷⁷ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law.** New York: Oxford University Press, 2016. p. 16.

aportar domesticamente. As chamadas “contribuições nacionais pretendidas” constituíram um novo elemento no processo.⁷⁷⁸

A celebrada COP 21, ocorrida em Paris no ano de 2015, resultou no conhecido “Acordo de Paris”. O documento, reconhecendo a importância da ciência para as políticas climáticas, estipulou que uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente das mudanças climáticas deveria ser baseada nos melhores dados científicos disponíveis. As expressões “melhor conhecimento científico disponível”, “melhor ciência disponível” ou outros similares foram aplicados em diversos momentos ao longo do texto. Determinou-se que as Partes deveriam realizar reduções das emissões e alcançar a neutralidade de carbono (emissões líquidas zero⁷⁷⁹) na segunda metade deste século. O Acordo estipulou que as Partes empreenderiam esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais até 2050, sendo esse o seu principal objetivo.⁷⁸⁰

O Acordo de Paris é o segundo maior acordo subsidiário da UNFCCC. Segundo Leggett, o documento visa a substituição progressiva do Protocolo de Quioto enquanto veículo subsidiário primário para processos e ações no âmbito da Convenção-Quadro.⁷⁸¹

A autora ainda ressalta que o Acordo prevê disposições vinculativas, enquanto outras são recomendações ou compromissos coletivos perante os quais seria difícil responsabilizar uma Parte individual. Os principais aspectos do Acordo são:

- *Meta de temperatura;*
- *Estrutura única de mitigação de GEE.* O Acordo de Paris estabeleceu um processo de aferição de cinco em cinco anos, com o objetivo de que todos os países estabeleçam e cumpram os compromissos de mitigação de emissões de GEE até

⁷⁷⁸ FREESTONE, David. The United Nations Framework Convention on Climate Change: the basis for the climate change regime. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R.; TARASOFSKY, Richard. **The Oxford Handbook of International Climate Change Law**. New York: Oxford University Press, 2016. p. 16.

⁷⁷⁹ [...] *undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.* Artigo 4(1). UNITED NATIONS. **Paris Agreement**. Geneva, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 01 fev. 2022.

⁷⁸⁰ UNITED NATIONS. **Paris Agreement**. Geneva, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 01 fev. 2022.

⁷⁸¹ LEGGETT, Jane A. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary**. Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p.05. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021

que a meta de longo prazo seja atingida. Pela primeira vez no âmbito da UNFCCC, todas as Partes participaram de uma estrutura comum com orientação comum, embora algumas Partes tenham flexibilidade de acordo com suas capacidades;

- *Estrutura de responsabilidade.* O Acordo busca promover a responsabilidade das Partes a fim de manter a confiança pública e internacional acerca da eficácia das medidas adotadas. Além disso, as Partes e observadores devem monitorar de perto a eficácia da estratégia;
- *Adaptação.* O documento também exige que as Partes preparem e comuniquem seus planos para se adaptar às mudanças climáticas. As partes concordaram que as comunicações de adaptação seriam públicas;
- *Obrigação financeira coletiva.* O Acordo reitera a obrigação coletiva para as Partes, especialmente aos países desenvolvidos, de fornecer recursos financeiros destinados à mitigação e adaptação às mudanças do clima. As Partes concordaram em estabelecer, antes de sua reunião de 2025, uma meta coletiva de, no mínimo, US\$ 100 bilhões anuais para ajudar os países em desenvolvimento.⁷⁸²

Em 2016, o primeiro ano após o marco do Acordo de Paris, a COP 22 teve como objetivo mais importante preparar um quadro institucional para o ano de 2020, data de sua entrada em vigor e essencial para a execução do que foi acordado em Paris. Entretanto, o encontro não logrou êxito. As medidas de financiamento das ações acordadas foram postergadas, e os delineamentos relativos aos aspectos jurídicos vinculantes também não foram definidos.⁷⁸³

Para Berruezo e Jiménez, os resultados mais positivos da Conferência foram:

⁷⁸² LEGGETT, Jane A.. **The United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement: a summary.** Washington Dc: Congressional Research Service, 2020. p.06. Report. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46204>. Acesso em: 07 out. 2021

⁷⁸³ BERRUEZO, Javier Aldaz; JIMÉNEZ, Julio Díaz. Situación del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: resumen de las cumbres de París, COP 21 y de Marrakech, COP 22. **Revista Salud Ambiental**, Madrid, v. 1, n. 17, jun. 2017. ISSN: 1577-9572 / e-ISSN: 1697-2791. p. 37. Disponível em: <https://www.ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/839/801>. Acesso em: 10 fev. 2022.

- Elaboração do chamado “livro de regras de Paris”, desenvolvimento inicial das regras do Acordo de Paris e cronograma para seu desenvolvimento em futuras conferências.
- Progresso parcial das ações de solidariedade com os países em desenvolvimento em termos de financiamento, apoio em suas capacidades de adaptação e no desenvolvimento e transferência de tecnologia.
- Declaração política de Marrakech, que incorpora o compromisso, pelo menos formal, da comunidade internacional na luta contra as mudanças climáticas e na consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável.
- Promoção da *Alliance for Global Climate Action* em Marrakech, que visa coordenar as iniciativas de atores estatais e não estatais para facilitar o cumprimento dos compromissos da Cúpula de Paris.
- Alguns avanços, igualmente parciais, nos compromissos e ações que devem ser realizados antes de 2020, no âmbito da Convenção.⁷⁸⁴ [Tradução livre]

A 23ª Conferência das Partes, ocorrida em Bonn (Alemanha), teve seu início sob circunstâncias incertas. Conforme aponta Corsi, a COP 22 trouxe algumas mudanças para além do Acordo de Paris. Pode-se mencionar, nesse sentido, a eleição do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, e a sucessiva retirada do país do Acordo de Paris, que privou o regime do tratado da liderança dos EUA vista durante a presidência de Obama. Apesar disso, alguns aspectos positivos surgiram no encontro. Conjuntamente a esse posicionamento por parte do governo dos Estados Unidos, houve uma estabilização relevante em relação ao papel de atores não estatais na governança das mudanças climáticas.⁷⁸⁵

Apesar da preocupação internacional ocasionada pela retirada dos EUA do Acordo, a COP 23 representou um momento político relevante para o regime da Convenção-Quadro. O encontro conseguiu centralizar a atenção da comunidade internacional e das lideranças não estatais, intensificando e difundindo os debates acerca das ações necessárias para o enfrentamento das mudanças climáticas. Além disso, foram

⁷⁸⁴• *Redacción del denominado “Paris rule book”, desarrollo inicial de las reglas del Acuerdo de París y calendario para su desarrollo en futuras conferencias.*• *Avances parciales en las acciones de solidaridad con los países en desarrollo en cuanto a su financiación, apoyo en sus capacidades de adaptación y en el desarrollo y transferencia de tecnología.*• *Declaración política de Marrakech, que incorpora el compromiso, al menos formal, de la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático y en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.*• *Impulso de la Alianza por la Acción Climática Global de Marrakech que pretende coordinar las iniciativas de los actores estatales y no estatales para facilitar la consecución de los compromisos de la Cumbre de París.* BERRUEZO, Javier Aldaz; JIMÉNEZ, Julio Díaz. Situación del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: resumen de las cumbres de París, cop 21 y de Marrakech, cop 22. **Revista Salud Ambiental**, Madrid, v. 1, n. 17, jun. 2017. ISSN: 1577-9572 / e-ISSN: 1697-2791. p. 37. Disponível em: <https://www.ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/839/801>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁷⁸⁵ CORSI, Giulio. **COP23: a critical assessment of the conference’s outcomes**. Washington, D.C: Climate Institute, 2018. p. 01 Disponível em: <http://climate.org/wp-content/uploads/2018/01/Corsi-COP23.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

registrados progressos no tocante às emissões agrícolas, iniciando um processo que visa regulamentar internacionalmente grande parcela dessas emissões.⁷⁸⁶

No encontro seguinte, realizado em Katowice, na Polônia, as Partes chegaram a um acordo sobre a implementação da maioria dos elementos do Acordo de Paris. Segundo Sharma et al., esse progresso foi alcançado graças aos esforços, principalmente, do secretário-geral da ONU, António Guterres, que pressionou por resultados em três ocasiões distintas.⁷⁸⁷

O Brasil, após a eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro, retirou a oferta de sediar a COP 25 em 2019, marcando um novo momento para o país em termos de combate às mudanças climáticas e política ambiental.

Assim, a COP 25 foi realizada em Madrid, simultaneamente à Conferência do Clima e à segunda sessão da “Conferência das Partes atuando como a reunião das Partes do Acordo de Paris”, além das reuniões de outros órgãos relacionados.

Em 2021, a COP 26 foi realizada na cidade de Glasgow, na Escócia. Este encontro foi considerado uma das maiores e mais expressivas cúpulas sobre mudanças climáticas desde a assinatura do Acordo de Paris em 2015. Quase 200 países adotaram o “Pacto Climático”, relacionado ao livro de regras do Acordo de Paris, que visa manter ativos os objetivos do tratado para ampliar a descarbonização da economia global. Entre os resultados da reunião, destaca-se a declaração favorável a veículos com emissão zero para promover transportes mais verdes, bem como o reconhecimento do problema do desmatamento. O encontro também revelou, através da apresentação do relatório geral, que as metas estipuladas não foram alcançadas. Arora e Mishra argumentam que as Partes não demonstraram, durante o encontro, estarem unidas contra a ameaça ambiental e climática.⁷⁸⁸

⁷⁸⁶ CORSI, Giulio. **COP23: a critical assessment of the conference’s outcomes**. Washington, D.C: Climate Institute, 2018. p. 08 Disponível em: <http://climate.org/wp-content/uploads/2018/01/Corsi-COP23.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁷⁸⁷ SHARMA, Anju; SCHWARTE, Christoph; BIRD, Pascale; MICHAELOWA, Axel; MÜLLER, Benito. COP24: key outcomes. **Zurich Open Repository And Archive, Zurich**, v. 1, n. 1, p. 01-21, dez. 2018. p. 18. Disponível em: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/175396/1/ZORA17396.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁷⁸⁸ ARORA, Naveen Kumar; MISHRA, Isha. COP26: more challenges than achievements. **Environmental Sustainability**, [S.L.], v. 4, n. 4, p. 585-588, dez. 2021. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42398-021-00212-7>. p.585.

APÊNDICE IV – PLANO DE TRABALHO DA PLATAFORMA SOBRE DESLOCAMENTOS POR DESASTRES: RELAÇÃO ENTRE PRIORIDADES ESTRATÉGICAS, RESULTADOS ESPERADOS E ATIVIDADES

Quadro 5: Plano de Trabalho da Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres:
Relação entre Prioridades Estratégicas, Resultados Esperados e Atividades

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS	RESULTADOS ESPERADOS	ATIVIDADES
1. Apoiar a implementação integrada de estruturas de políticas globais sobre mobilidade humana, ação em relação às mudanças climáticas e redução de riscos de desastres, que sejam relevantes para pessoas deslocadas por desastres.	1.1 Diálogo de políticas e defesa baseada em evidências sobre o deslocamento causado por desastres apresentado e encaminhado a formuladores de políticas e tomadores de decisão.	1.1.A) Sensibilização e alcance aos interessados em Genebra e em Nova York.
		1.1.B) Alcance e compartilhamento de informações fora da adesão ao PDD, por exemplo, através do Grupo de Amigos (GoF) ⁷⁸⁹ do PDD em Genebra e Nova York.
		1.1.C) (Co-)organizar ou apoiar eventos (públicos) e eventos paralelos em encontros relevantes de processos de políticas globais e regionais, conforme a Estratégia do PDD.
		1.1.D) Implementar Planos de Ação dos Grupos de Trabalho estabelecidos sob o Grupo Diretor, para se preparar para processos e eventos de políticas globais relevantes, incluindo processos regionais e reuniões preparatórias.
	1.2 Contribuições técnicas e políticas fornecidas para apoiar a implementação dos Pactos Globais para a Migração (GCM) e sobre Refugiados (GCR).	1.2.A) Promoção do tema dos deslocamentos causados por desastres na implementação do GCR e nos mecanismos de acompanhamento e revisão.
		1.2.B) Apoiar o trabalho da Rede das Nações Unidas sobre Migração e as Correntes Temáticas relevantes.
		1.2.C) Apoiar a revisão regional e geral e a implementação do GCM, incluindo o acompanhamento ao Fórum de Revisão da Migração Internacional (IMRF) e à Declaração de Progresso.
	1.3 Os desafios de proteção dos deslocamentos causados por desastres introduzidos e apresentados em diálogos de políticas globais e regionais sobre mobilidade humana.	1.3.A) Abordar e discutir os desafios de proteção dos deslocamentos causados por desastres em reuniões e cúpulas do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD), incluindo apoio a mesas-redondas relevantes.
		1.3.B) Promover o diálogo de políticas sobre deslocamento causado por desastres no Diálogo Anual do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) sobre Desafios de Proteção.
		1.3.C) Promover o diálogo de políticas sobre deslocamento causado por desastres no Diálogo Internacional sobre Migração (IDM) da OIM.
	1.4 Contribuições técnicas e políticas sobre deslocamento causado por desastres fornecidas à UNFCCC e órgãos subsidiários.	1.4.A) Engajar-se e participar das Conferências das Partes (COPs) da UNFCCC.
		1.4.B) Fornecer conselhos técnicos e políticos ao Comitê Executivo do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos associados aos Impactos das Mudanças Climáticas (WIM) e

⁷⁸⁹ Group of Friends.

		participar em sua Força-Tarefa sobre Deslocamento (TFD).
	1.5 Contribuições técnicas e políticas fornecidas para apoiar a implementação do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres de 2015-2030.	1.5.A) Envolver-se e apoiar Plataformas Regionais e Globais de Redução do Risco de Desastres (RRD) para incluir o deslocamento causado por desastres em sessões, eventos paralelos, documentos de resultado e planos de ação, conforme apropriado.
2. Promover o desenvolvimento de políticas e normas para abordar lacunas na proteção de pessoas em risco de deslocamento ou deslocadas através de fronteiras.	2.1 Desenvolvimento de políticas e normas novas e relevantes, incluindo leis e estruturas de mobilidade humana no âmbito regional.	2.1.A) Apoiar o desenvolvimento de um Quadro Regional de Mobilidade Humana no Pacífico. 2.1.B) Fornecer aconselhamento técnico sobre o desenvolvimento de Acordos de Livre Movimentação de Pessoas em nível regional em contextos de desastres.
	2.2 Promoção do desenvolvimento de políticas globais e leis não vinculativas relacionadas ao deslocamento causado por desastres.	2.2.A) Apoiar a implementação da Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, do Marco Integral Regional de Proteção e Soluções (MIRPS) e da Organização dos Estados Americanos para desenvolver padrões regionais sobre deslocamento causado por desastres.
		2.2.B) Apoiar o acompanhamento ao Painel de Alto Nível sobre Pessoas Deslocadas Internamente (IDPs).
		2.2.C) Inclusão dos deslocamentos causados por desastres em resoluções, como as da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), resoluções da Terceira Comissão, resoluções do Conselho de Direitos Humanos, resoluções de Redução do Risco de Desastres (DRR), etc.
	2.3 Desenvolvimento de orientações e diretrizes sobre a aplicação de normas e padrões internacionais existentes relacionados aos deslocamentos causados por desastres.	2.3.A) Acompanhamento de considerações legais relacionadas a reivindicações de proteção internacional feitas no contexto dos efeitos adversos das mudanças climáticas e desastres.
		2.3.B) Organizar Mesa Redonda sobre a aplicabilidade de instrumentos internacionais e regionais relevantes em situações de mudanças climáticas e desastres.
2.3.C) Organizar uma Mesa Redonda sobre proteção no contexto de mudanças climáticas e deslocamento causado por desastres com juízes e advogados.		
3.1 Procedimentos Operacionais Padrão e Diretrizes para Admissão e Permanência desenvolvidos/adotados/implementados em níveis regionais.	3.1.A) Realizar exercícios de simulação bilaterais ou regionais sobre admissão e permanência em cenários de desastre.	
	3.2 Fornecimento de apoio técnico e operacional para incluir desafios de mobilidade humana nos processos de planejamento nacional e regional de adaptação.	3.2.A) Elaborar e disseminar diretrizes/sumários de políticas para apoiar a integração de questões relacionadas à migração em políticas nacionais de adaptação com base em ferramentas existentes de capacitação. 3.2.B) Fornecer apoio técnico em nível nacional sobre como incluir desafios de mobilidade humana em estratégias e planejamento de adaptação às

3. Facilitar a troca de conhecimento e fortalecer a capacidade nos níveis nacional e regional para implementar práticas e instrumentos eficazes que possam prevenir, reduzir e lidar com o deslocamento causado por desastres.		mudanças climáticas e em outras formas de políticas/planejamento públicas de ação climática.
	3.3 Fornecimento de apoio técnico e operacional para incluir desafios de mobilidade humana em estratégias e planos nacionais e regionais de Redução do Risco de Desastres (DRR).	3.3.A) Apoiar os Estados para incluir o deslocamento causado por desastres em estratégias e planos nacionais e regionais de Redução do Risco de Desastres (DRR). 3.3.B) Apoiar a implementação das diretrizes Words into Action sobre Deslocamento Causado por Desastres.
	3.4 Implementação de projetos regionais e integrados e planos de ação facilitada e apoiada.	3.4.A) Apoiar e contribuir para a implementação do Projeto Pacific Response to Disaster Displacement (PRDD).
		3.4.B) Apoiar o desenvolvimento e implementação da Fase II do Programa de Migração e Segurança Humana relacionado às Mudanças Climáticas no Pacífico (PCCMHS).
		3.4.C) Apoiar a implementação de um projeto regional sobre 'Desenvolvimento de capacidades regionais e nacionais para uma governança migratória aprimorada na região da IGAD - Fase II'.
		3.4.D) Apoiar a implementação do projeto "Implementação de Políticas Globais sobre Migração Ambiental e Deslocamento por Desastres na África Ocidental".
		3.4.E) Implementação do projeto "Implementação de Políticas Globais sobre Migração Ambiental e Deslocamento por Desastres na África Ocidental".
		3.4.F) Apoiar a implementação do Projeto do Fundo Fiduciário da ONU para a Segurança Humana sobre a Promoção de uma abordagem de segurança humana para políticas de deslocamento por desastres e migração ambiental, integrando a resposta à pandemia de COVID-19 no Caribe Oriental.
		3.4.G) Apoiar e contribuir para a implementação completa do projeto do Fundo Fiduciário Multipartidário para a Migração (MPTF) sobre "Abordar os impulsionadores e facilitar a migração segura, ordenada e regular nos contextos de desastres e mudanças climáticas na região da IGAD".
		3.4.H) Implementação do Projeto 'Ação e apoio para evitar, minimizar e abordar o deslocamento relacionado aos efeitos adversos das mudanças climáticas'.
4.1 Pesquisa, diálogo científico e compartilhamento de informações sobre dados e conhecimentos relacionados ao assunto	4.1.A) Compartilhar informações entre os membros do Comitê Consultivo e envolver-se com comunidades de prática relevantes, associações de pesquisa, fóruns de especialistas e outros mecanismos.	
	4.1.B) Disseminar a Edição Especial da Forced Migration Review 69 "Crise climática e deslocamento: do compromisso à ação".	
	4.1.C) Organizar um painel para o Fórum Internacional de Estatísticas de Migração (IFMS) ⁷⁹⁰ , Santiago do Chile, 2023.	

⁷⁹⁰ *International Forum on Migration Statistics.*

4. Fortalecer evidências e dados sobre o deslocamento causado por desastres e seus impactos.		4.1.D) Discutir metodologias e ferramentas na coleta e análise de dados na forma da série “Triple-D (Dados, Desastres, Deslocamento)”.
		4.1.E) Desenvolvimento de um Repositório Global de Boas Práticas.
	4.2 Sistemas de coleta de dados e informações em nível global, regional e nacional apoiando a coleta, monitoramento e análise de dados sobre deslocamento causado por desastres.	4.2.A) Desenvolver um plano de ação sobre as necessidades de dados e conhecimentos do PDD e apoiar o Grupo de Trabalho de Dados e Conhecimentos (DKWG) do PDD na implementação de recomendações orientadas para a ação que abordem lacunas-chave.
		4.2.B) Apoiar a implementação das Recomendações Internacionais sobre Estatísticas de Pessoas Deslocadas Internamente (IRIS) ⁷⁹¹ .
	4.3 Fortalecimento de evidências e pesquisa sobre as dinâmicas de deslocamentos causados por desastres, especialmente no contexto de eventos e processos de longa duração.	4.3.A) Promover e disseminar pesquisas e descobertas sobre os desafios da mobilidade humana no contexto de eventos e processos de longa duração.
		4.3.B) Projeto de Análise Preditiva no Saara.
		4.3.C) Apoiar a programação da abordagem Humanitária de Desenvolvimento (HDN) ⁷⁹² por meio de dados e análises no contexto de deslocamento causado por desastres.
	4.4 Lacunas em políticas, normas e conhecimentos abordadas por meio de pesquisa e análise.	4.4.A) Desenvolver ferramentas, padrões e indicadores para o monitoramento voluntário e revisão do GCM e fornecer orientações aos países para aplicá-los.
		4.4.B) Apoiar propostas de pesquisa relevantes da 'Agenda de Pesquisa para avançar respostas jurídicas e políticas ao deslocamento e migração no contexto de desastres e mudanças climáticas na África' e esforços relacionados pela Rede de Pesquisa sobre Mobilidade Climática na África (CMARN) ⁷⁹³ .
		4.4.C) Expandir a base de conhecimento sobre a Realocação Planejada no contexto de desastres e dos efeitos adversos das mudanças climáticas.
	4.4.D) Expandir a base de conhecimento sobre a inclusão do deslocamento causado por desastres em estratégias e planos de Redução do Risco de Desastres (DRR).	
	4.4.E) Desenvolver indicadores nacionais voluntários sobre deslocamento causado por desastres para a Redução do Risco de Desastres.	

Fonte: PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT (2019)⁷⁹⁴ - “*Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2023: workplan. Workplan*” – (adaptado do documento original).

⁷⁹¹ *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics.*

⁷⁹² *Humanitarian-Development Nexus.*

⁷⁹³ *Climate Mobility Africa Research Network.*

⁷⁹⁴ PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **Platform on Disaster Displacement (PDD)**

Strategy 2019-2023: workplan. Workplan. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2022/07/30062022-Annex-I-PDD-Workplan-2019-2023.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.