

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: MUDANÇAS
CLIMÁTICAS, MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS
E GOVERNANÇA GLOBAL**

Carolina de Abreu Batista Claro

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, Setembro/2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações
internacionais e governança global

Carolina de Abreu Batista Claro

Orientadora: Prof^a Dr^a Doris Aleida Villamizar Sayago

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, setembro de 2012

Claro, Carolina de Abreu Batista

Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global./ Carolina de Abreu Batista Claro. Brasília, 2012.

113 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Migração Internacional. 2. Mudança Climática. 3. Governança.

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O (a) autor (a) reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do(a) autor(a).

Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global

Carolina de Abreu Batista Claro

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável. Área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção mestrado acadêmico.

Aprovada por:

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora (CDS – UnB)
Orientadora

Ludivine Eloy Costa Pereira, Doutora (CDS – UnB)
Examinadora Interna

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Doutora (UEPB)
Examinadora Externa

Aos meus avós, Hulda Siqueira de Abreu e Oswaldo de Abreu, e Alexandrina Lourdes Batista e Sérgio Batista Claro (ambos *in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, Chisleine Fátima de Abreu, que sempre investiu, com orgulho e dedicação, nos meus estudos. Sem você, mãe, eu certamente não teria alcançado meus sonhos e objetivos, os atuais e os futuros. Ao meu pai, Edson Batista Claro, que me ensinou as primeiras letras e que hoje, mesmo distante geograficamente, continua a se orgulhar do que faço e do que pretendo ainda conquistar.

Ao meu marido, Pedro Mäder Gonçalves Coutinho, tampouco sou capaz de expressar em poucas palavras a importância que tem na minha vida e no incentivo constante às minhas realizações pessoais e profissionais, com todas as dificuldades e sacrifícios que implicam termos, juntos, tomado o desafio de eu realizar não apenas um, mas dois cursos de mestrado concomitantemente em duas das mais renomadas universidades do país e tão distantes uma da outra.

À minha orientadora, professora Dr^a Doris Sayago, que abraçou meu tema de pesquisa com total entusiasmo e dedicação, além de ter exercido extraordinariamente seu papel de orientadora, me incentivando, indicando novos caminhos e sendo firme quando foi preciso.

Aos meus avós maternos, Oswaldo e Hulda de Abreu, fontes constantes de inspiração a toda nossa família, o meu amor e admiração incondicionais. Ao meu irmão, Renato de Abreu Batista Claro, e à minha cunhada, Monalisa Gonçalves de Abreu Claro, que há três anos me presentearam com uma sobrinha, Yasmin, e, muito em breve, também com o Gustavo; a vocês, meu amor e carinho sem medidas.

A toda família Coutinho, pela torcida, incentivo e apoio constantes, nas pessoas dos meus sogros, Fabio de Sousa Coutinho e Elizabeth Mäder Gonçalves Coutinho. E ao saudoso Comandante Alfredo Mário Mäder Gonçalves (*in memoriam*) que, como meus avós, também vibrava intensamente com cada notícia que o Pedro lhe dava sobre meus rumos profissionais e acadêmicos.

Às minhas queridas melhores amigas de velhos tempos, Luciana Noronha Ribeiro Schemy e Suzana Magalhães Lacerda Rabelo pelo que representam para mim. E às queridas amigas de tempos não tão velhos assim, Gabriela Bueno de Almeida Moraes, Érika Pires Ramos, Nádia Kornijezuk, Pilar Carolina Villar Lainé e Juliana Cassano Cibim que compartilham comigo o gosto pelos estudos, as felicidades e as angústias que por vezes eles nos trazem.

A todos os meus professores da UnB, especialmente ao Donald Sawyer e à Ana Flávia Barros-Platiau com toda minha admiração. Agradeço as críticas construtivas dos professores Marcel Bursztyn e José Augusto Drummond no curso da disciplina *Oficina de Escrita*, que deram o impulso que eu precisava para alavancar minhas produções acadêmicas.

A todos os funcionários do CDS, na figura do sempre presente, competente e cordial José Maurício Lages Viana.

A todos os meus colegas de turma do CDS nas pessoas das amigas Nathália Hallack Fabrino e Heliana Kátia Tavares Campos, com quem tive o prazer de conviver nos últimos quase três anos, desde que fizemos uma disciplina como alunas especiais do mestrado e por quem tenho grande admiração e carinho.

Aos professores Mo Hamza e Koko Warner, da Universidade da ONU, e aos meus colegas e demais professores do *Summer Academy on Social Vulnerability*, ocorrido na cidade alemã de

Hohenkammer em julho de 2011, onde pude ter contato com questões pertinentes e importantes sobre minha pesquisa. Aos professores doutores e titulares Pedro Roberto Jacobi e Wagner Costa Ribeiro, do PROCAM/USP, que muito contribuíram e têm contribuído para o desenvolvimento e a disseminação do meu tema de pesquisa.

Aos professores doutores Elizabeth de Almeida Meirelles (minha orientadora na FD/USP), André de Carvalho Ramos, Wagner Menezes, Guilherme Assis de Almeida e Celso Lafer, todos da FD/USP, que igualmente têm me incentivado e contribuído para a disseminação do tema dos refugiados ambientais.

Aos colegas do GT-1 da Rede Clima (Sub-rede Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Regional), Diego Lindoso, Carolina Pedroso, Joana Araújo e professor Dr. Saulo Rodrigues Filho pelo trabalho bibliográfico que desenvolvemos no ano passado e cujo resultado em muito contribuiu para alicerçar os conceitos desenvolvidos na minha dissertação.

Meus agradecimentos também a todos aqueles familiares, amigos, colegas e ex-alunos que, direta ou indiretamente, me incentivaram e me auxiliaram nessa minha primeira grande jornada acadêmica.

And last but not least, à então representante brasileira da *The Nature Conservancy* que, em outubro de 2008 num voo entre Brasília e São Paulo, comentou comigo sobre um novo assunto que merecia atenção dos meus estudos como professora e pesquisadora em direito internacional. Graças a ela e àquela breve conversa, desenvolvo desde então o tema dos refugiados ambientais.

RESUMO

As migrações humanas motivadas por situações de estresse socioambiental não são novidade na história humana, mas, devido à degradação ambiental e à mudança e variabilidade climáticas, elas têm aumentado consideravelmente nas últimas décadas. A dissertação tem por objetivo relacionar a vulnerabilidade socioambiental às mudanças do clima, tendo por consequência o fluxo mundial de refugiados ambientais. A preocupação é com os refugiados ambientais enquanto migrantes internacionais e não como deslocados internos, uma vez que os imigrantes terão, somadas às dificuldades já enfrentadas pela migração ambientalmente forçada, a dificuldade de serem admitidos e de permanecerem em outros países, além de obstáculos relacionados à língua, cultura e acesso ao mercado de trabalho. Especial atenção é dada à vulnerabilidade socioambiental das ilhas e das regiões costeiras que são afetadas pelas enchentes, especialmente nos casos de Bangladesh e das Ilhas Maldivas, que hoje produzem fluxos consideráveis de deslocados internos, mas, num futuro próximo, poderão ser motores de refugiados ambientais em razão da possível retração do território habitável. Tanto a governança ambiental global quanto a governança migratória internacional não dispõem de mecanismos específicos para tratar do tema dos refugiados ambientais: no plano jurídico, são considerados refugiados apenas as pessoas que se encontram nas situações previstas na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e no seu Protocolo (1967), nas quais os desastres ambientais não estão inseridos; no plano político internacional, apenas os países mais afetados procuram discutir o tema e propor soluções por meio de acordos internacionais, mas sem sucesso. Foram analisados relatórios internacionais de organismos internacionais, estudos teóricos recentes sobre a situação dos refugiados ambientais e a legislação internacional pertinente, bem como colhidas informações em congressos internacionais de diplomatas e de pesquisadores dos países mais afetados por essa categoria de fluxo migratório. Verificou-se que Bangladesh e as Ilhas Maldivas elaboraram seus Programas Nacionais de Ação junto ao IPCC dando maior prioridade, em montante de recursos financeiros, às obras de engenharia destinadas às atividades econômicas do que à adaptação e à busca de soluções mais imediatas para sua população. Propõe-se o estabelecimento de uma governança migratória-ambiental global que inclua mecanismos já existentes dos regimes migratório e ambiental, e que possibilite a inclusão de instrumentos futuros para melhor tratar a questão dos refugiados do clima da escala local à global, incluindo-se os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos já existentes, mas sem perder de vista a necessidade de um tratado internacional futuro que se destine especificamente aos refugiados ambientais.

Palavras-chave: Refugiados Ambientais; Migração Internacional; Mudanças Climáticas; Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados; Governança Migratória-Ambiental Global.

ABSTRACT

Human migrations induced by socio-environmental stress are not new in human history, but due to environmental degradation and climate change and variability, they have increased considerably in recent decades. The dissertation aims to relate the socio-environmental vulnerability to climate change, which results in the world flow of environmental refugees. The concern is with the international environmental refugees as international migrants and not as internally displaced persons, since immigrants have, added to the challenges already faced by environmentally forced migration, the difficulty of being admitted to and reside in other countries, and obstacles related to language, culture and access to the labor market. Special attention is given to socio-environmental vulnerability of island States and coastal regions that are affected by floods, especially in the cases of Bangladesh and the Maldives, which today produce substantial flows of internally displaced persons, but, in the near future, may be engines of environmental refugees because of the possible retraction of their inhabitable area. Both global environmental governance and international migration governance do not have specific mechanisms to address the issue of environmental refugees: in legal terms, refugees are considered only those who are in situations provided for in the UN Convention on the Statute of the Refugees (1951) and its Protocol (1967), in which environmental disasters are not inserted; at the international political plane, only the most affected countries seek to discuss the issue and propose solutions through international agreements, but without success. Reports of international organizations were analyzed, as well as recent theoretical studies on the situation of environmental refugees and the relevant international law, information gathered at international conferences from diplomats and researchers of the countries most affected by this category of migration. Bangladesh and the Maldives drafted their National Programs of Action for the IPCC giving higher priority in the amount of financial resources to the engineering works for their economic activities than to adapting and seeking more immediate solutions for their population. The dissertation proposes the establishment of a global migratory-environmental governance that includes the existing mechanisms of migration and environmental regimes, and that allows the inclusion of further tools to better address the issue of climate refugees from local to global, including the international instruments on human rights protection that already exist, but without losing sight of the need for a future international treaty that is intended specifically for environmental refugees.

Key words: Environmental Refugees; International Migration; Climate Change; UN Convention on the Statute of Refugees; Global Governance for Environment Induced Migration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Projeto arquitetônico de ilha flutuante para as Maldivas (resort)	82
Ilustração 2 – Projeto arquitetônico de ilha flutuante para as Maldivas (atóis)	82
Ilustração 3 – Algumas causas das enchentes em Bangladesh	84
Ilustração 4 – Principais Atóis das Ilhas Maldivas	90
Ilustração 5 – Localização espacial das Ilhas Maldivas	91
Ilustração 6 – Baixa topografia das Ilhas Maldivas	92
Ilustração 7 – Círculo vicioso de indução de refugiados ambientais em Bangladesh e nas Ilhas Maldivas	96
Ilustração 8 – Possibilidades de quebra do círculo vicioso de indução de refugiados ambientais em Bangladesh e nas Ilhas Maldivas	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de pessoas afetadas por desastres naturais (1990-2010)	25
Tabela 2 – Número de desastres ambientais (1975-2010)	26
Tabela 3 – Países com maior número absoluto de imigrantes em 2010 (em milhões)	36
Tabela 4 – Países com maior número absoluto de emigrantes em 2010 (em milhões)	37
Tabela 5 – Acordos Multilaterais sobre Meio Ambiente (1950-2009)	53
Tabela 6 – Acordos Bilaterais sobre Meio Ambiente (1950-2009)	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alguns fatores de vulnerabilidade	19
Quadro 2 – Tipos de desastres naturais	22
Quadro 3 – Algumas teorias sobre a fragilidade da relação homem-meio ambiente	24
Quadro 4 – Índice de risco climático de longo prazo (1990 a 2008)	25
Quadro 5 – Principais causas da migração induzida por fatores ambientais	39
Quadro 6 – Número de deslocados internos induzidos por causas ambientais (em milhões)	40
Quadro 7 – Refugiados do clima são retratados no cinema	42
Quadro 8 – Marcos do regime global de mudanças climáticas	53
Quadro 9 – Legenda da ilustração 3	83
Quadro 10 – Prioridades do Programa Nacional de Ação para Adaptação de Bangladesh	84
Quadro 11 – Impactos das maiores enchentes em Bangladesh	86
Quadro 12 – Prioridades do Programa Nacional de Ação para Adaptação das Ilhas Maldivas	91

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR/UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ United Nations High Commissioner for Refugees
ACP	Ação Civil Pública
AOSIS/ OASIS	Alliance of Small Island States/ Aliança dos Pequenos Países Insulares
CCDP	Convention on Climate Displaced Persons/ Convenção sobre Pessoas Deslocadas pelo Clima
CDI	Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
CNUMAD	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
COP	Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRDP	Centre de Recherche sur les Droits de la Personne/ Centro de Pesquisa sobre os Direitos da Pessoa
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters/ Centro para Pesquisa em Epidemiologia dos Desastres
CRI	Climate Risk Index/ Índice de Risco Climático
CRIDEAU	Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme/ Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Desenvolvimento e Urbanismo
CVDT	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Tratados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
D.O.U.	Diário Oficial da União
DRR	Disaster Risk Reduction/ Redução do Risco de Desastre
EJF	Environmental Justice Foundation/ Fundação para Justiça Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
IASC	Inter-agency Standing Committee/ Comitê Permanente Inter-agências
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre/ Centro de Monitoramento para Deslocamento Interno
IDP	Internally Displaced People/ Pessoa Internamente Deslocada
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MPF	Ministério Público Federal
NAPA	National Adaptation Programme of Action/ Programa de Ação Nacional para Adaptação
NRC	Norwegian Refugee Council/ Conselho Norueguês para Refugiados
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OIM/ IOM	Organização Internacional para Migrações/ International Organization for Migration
OMM/ WMO	Organização Meteorológica Mundial/ World Meteorological Organization
OMS/ WHO	Organização Mundial da Saúde/ World Health Organization
ONU/ UN	Organização das Nações Unidas/ United Nations
PNUD/ UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ United Nations Development Programme
PNUMA/ UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/ United Nations Environmental Programme
RNE	Registro Nacional de Estrangeiros
UE	União Europeia
UNDESA	United Nations Division for Economic and Social Affairs/ Divisão das Nações

UNFPA	Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais
UNIDSR	United Nations Population Fund/ Fundo das Nações Unidas para População United Nations International Strategy for Disaster Reduction/ Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastre
UNU	United Nations University/ Universidade das Nações Unidas
USAID	United States Agency for International Development/ Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO.....16

1. A RELAÇÃO SOCIOAMBIENTAL FACE ÀS GRANDES ALTERAÇÕES AMBIENTAIS DA GLOBALIDADE.....19

1.1 AS TEORIAS DO RISCO E DA VULNERABILIDADE INSERIDAS NA RELAÇÃO SOCIOAMBIENTAL.....20

1.2 A VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS.....27

1.3 RISCO, SOCIEDADE E VULNERABILIDADE NO SÉCULO XXI: OS EFEITOS DA DISPONIBILIDADE HÍDRICA SOBRE A POPULAÇÃO MUNDIAL.....30

2. A EMERGÊNCIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI.....33

2.1 MIGRANTES, REFUGIADOS E REFUGIADOS AMBIENTAIS.....33

2.2 REFUGIADOS AMBIENTAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS: AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS ASSOCIADAS AO MEIO AMBIENTE.....40

2.3 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS OCASIONADOS POR DANOS AMBIENTAIS: A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL PROVENIENTE DE ILHAS E DE REGIÕES COSTEIRAS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS.....43

3. OS REFUGIADOS DO CLIMA NA GOVERNANÇA GLOBAL.....47

3.1 AS TEORIAS DOS REGIMES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS.....48

3.2 O REGIME GLOBAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, O REGIME MIGRATÓRIO INTERNACIONAL E SUAS LIMITAÇÕES FRENTE AOS REFUGIADOS DO CLIMA.....54

3.3 CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA MIGRATÓRIA-AMBIENTAL GLOBAL: CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS REFUGIADOS DO CLIMA.....58

4. A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....62

4.1 O ESTADO ATUAL DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO DIREITO INTERNACIONAL: ENTRE A NORMATIVA E A PRÁTICA.....63

4.2 A CONVENÇÃO DA ONU SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E O NÃO RECONHECIMENTO DO REFUGIADO AMBIENTAL.....66

4.3 ANÁLISE DE PROPOSTAS DE TRATADOS INTERNACIONAIS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....71

5. ESTADO, TERRITÓRIO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS	77
5.1 FORMAÇÃO, ATRIBUIÇÕES DO ESTADO E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA A SOBERANIA E O VÍNCULO DE NACIONALIDADE FACE AO DESAPARECIMENTO DO ENTE ESTATAL.....	78
5.2 OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE BANGLADESH E ILHAS MALDIVAS ...	80
5.2.1 Bangladesh.....	83
5.2.2 Ilhas Maldivas	89
5.3 ADAPTAÇÃO, REASSENTAMENTO POPULACIONAL E SUSTENTABILIDADE	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

INTRODUÇÃO

A existência de refugiados ambientais não é novidade na história humana, uma vez que movimentos migratórios motivados por condições ambientais adversas são frequentes no estudo histórico das civilizações. O que é novo são a intensificação do fluxo mundial de refugiados ambientais, em especial nas últimas décadas do século XX e nesta primeira década do século XXI, e as consequências, para as pessoas e para a natureza, desse aumento vertiginoso de migrantes forçados induzidos por situações de estresse socioambiental.

Tal intensificação do fluxo mundial de refugiados ambientais pode ser devida tanto à interferência antrópica no meio ambiente quanto aos efeitos das mudanças climáticas que independem do fator antropogênico. Sabe-se, também, que a mudança e a variabilidade climáticas têm causa direta não apenas nos ciclos naturais geofísicos como também são desencadeadas diretamente pelo uso indiscriminado de compostos químicos danosos à natureza que, conseqüentemente, acabam por dificultar ou impossibilitar a própria permanência humana em determinados locais do planeta.

Se, por um lado, a modernidade trouxe benefícios incalculáveis à ciência, à tecnologia e às condições de vida, por outro lado, ela contribuiu sobremaneira para a deterioração do meio natural e para a subjugação de espécies da flora e da fauna às necessidades humanas na anunciada tragédia dos bens comuns, intensificada ao longo de todo o século XX, especialmente no pós Segunda Guerra Mundial.

A crescente escassez de recursos naturais e a intensificação dos eventos climáticos extremos têm provocado situações das mais diversas sobre a sociedade e a natureza, incluindo a migração em massa de pessoas que, muitas vezes, se deslocam para fora do seu país de origem em busca de proteção contra esses eventos naturais extremos.

O tema dos refugiados ambientais impõe grandes desafios à sociedade, à política, à economia e ao direito. Embora hodiernamente os maiores fluxos de refugiados ambientais sejam dentro do território de Estados soberanos, a migração internacional induzida por desastres ambientais tem aumentado nas últimas três décadas e tem o potencial de gerar de centenas de milhões a 1 bilhão de imigrantes em um momento em que muitos países do mundo restringem as políticas migratórias em seu espaço geográfico.

Nesse cenário, a crise climática global associada à crise migratória internacional pode se tornar uma preocupação de segurança internacional devido ao aumento dos conflitos internacionais, e tem como efeito direto a violação dos direitos humanos já consagrados em normas de direito interno e internacional.

A grande problemática em torno do refugiado ambiental, em contraposição ao deslocado interno, é que o refugiado é necessariamente um não nacional e, em razão de não possuir a nacionalidade do Estado para onde se viu forçado a migrar, encontra obstáculos à entrada e à permanência no país, sem contar as dificuldades linguísticas, culturais e de acesso ao mercado de trabalho.

Enquanto estrangeiro, o refugiado ambiental enfrentará os mesmos desafios migratórios que todos os demais estrangeiros, uma vez que, atualmente, inexistente proteção jurídica específica para esse tipo de migrante, bem como não há norma ou costume internacional consagrado de recepção de refugiados ambientais com base em assistência humanitária ou em um dever de solidariedade internacional.

Se o refugiado ambiental é o migrante internacional, o deslocado interno, por sua vez, é necessariamente um migrante interno que ou possui o vínculo de nacionalidade com o Estado onde se encontra ou detém condição especial na qual é amparado pelo mesmo, enquanto estrangeiro (como refugiado ou estrangeiro com residência permanente, por exemplo). Embora o deslocado interno também encontre numerosas dificuldades quando se torna um migrante forçado, ele não terá, além desses, os percalços encontrados pelos estrangeiros.

A presente dissertação de mestrado tem por objetivo discutir o tema dos refugiados ambientais associando-o às mudanças climáticas e ao fluxo internacional de imigrantes provenientes de ilhas e de regiões costeiras mais afetadas pelo avanço de mares e oceanos. Ela também discutirá o tema a partir do atual estado da governança, sob a perspectiva dos regimes internacionais, para propor uma governança migratória-ambiental global aplicada especificamente aos fluxos migratórios humanos induzidos por fatores ambientais.

Especial atenção será dada às Ilhas Maldivas e a Bangladesh que, por suas peculiaridades geográficas e socioambientais, são países que já são e que serão em um futuro próximo, dos mais emblemáticos no que tange aos efeitos adversos das mudanças do clima sobre sua população, território e meio ambiente, e que emblematicamente produzirão refugiados ambientais em larga escala.

A título de esclarecimento prévio, será feito uso da expressão refugiado ambiental para se referir ao sujeito objeto da análise que ora se realiza, entendendo-se que o termo *refugiado* não é passível de apropriação por um instrumento jurídico, seja ele de alcance global, como a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967), seja de alcance regional, como o Protocolo de Cartagena sobre os Refugiados Americanos (1984), ou de abrangência local, como as leis estatais sobre o tema.

O capítulo 1 da dissertação traça um panorama da relação socioambiental sob o prisma da sociedade de risco e da teoria da vulnerabilidade socioambiental face às mudanças climáticas, com ênfase na disponibilidade hídrica mundial.

O capítulo 2 cuida especificamente da emergência dos refugiados ambientais no século XXI em decorrência dos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas globais. Seu enfoque são as pequenas ilhas e as regiões costeiras de baixa topografia para demonstrar como o tema dos refugiados ambientais é preocupante em todo o mundo, especialmente nessas regiões.

No capítulo 3 é discutida a governança global do refugiado do clima como uma categoria de refugiado ambiental. Nele se propõe a discussão da governança sob a perspectiva dos regimes internacionais, particularmente dos regimes climático global e migratório internacional, propondo-se uma conjunção de esforços voltados a uma governança migratória-ambiental global para enfrentar o tema na sociedade contemporânea.

O capítulo 4 destaca a proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais sob a perspectiva de tratados internacionais de direitos humanos já existentes que conferem um aparato geral de direitos a esses indivíduos. Discute-se a não alocação, *a priori*, do refugiado ambiental na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e as consequências dessa não proteção. Destacam-se, ainda, as três principais propostas de normativa internacional específica para os refugiados ambientais capazes de enfrentar o tema com a importância que ele demanda na esfera internacional.

No capítulo 5, por fim, discute-se como países como Bangladesh e Ilhas Maldivas se deparam com a temática dos refugiados ambientais não apenas sob a perspectiva de países motores desses refugiados, mas indaga as possíveis consequências da mudança e variabilidade climática extremas para o próprio ente Estatal e a nacionalidade dos seus cidadãos caso esses países se tornem inabitáveis para os seres humanos.

1. A RELAÇÃO SOCIOAMBIENTAL FACE ÀS GRANDES ALTERAÇÕES AMBIENTAIS DA GLOBALIDADE

A dependência humana sobre o meio ambiente existe desde os primórdios da humanidade, assim como a interferência negativa na natureza por meio da alteração dos equilíbrios ecológicos (GOUDIE, 2006). Essa relação, que parecia apenas dominada pela suposta superioridade cognitiva e tecnológica humana, tem sofrido revezes que demonstra quão vulnerável é o próprio homem diante das fragilidades do meio ambiente ao seu redor.

As práticas de consumo insustentáveis, a alteração drástica do meio ambiente para dar lugar às cidades e às grandes construções, a combinação de compostos químicos danosos à fauna e à flora, bem como outros fatores de interferência direta no meio, evidenciam que o impacto da presença humana não apenas pode ser negativa para o ambiente, mas no médio e longo prazo, para a própria sobrevivência da espécie humana.

A mudança e variabilidade climática extremas percebidas com maior intensidade nas últimas três décadas (IPCC, 2001) são uma clara demonstração desse frágil relacionamento, mesmo quando o evento ambiental em si não parece ter correlação direta com a interferência antrópica no meio. Diante dessa questão, algumas teorias são comumente utilizadas para explicar a relação socioambiental em um contexto de mudanças climáticas, das quais se destacam (i) o risco, (ii) o perigo e (iii) a vulnerabilidade.

A vulnerabilidade e o risco, muito mais do que o perigo, são categorias-chave para se identificar como as alterações ambientais, sejam elas locais ou globais, têm interferido na relação do homem com o meio em que vive. A vulnerabilidade medirá o grau segundo o qual um sistema é susceptível a qualquer perturbação que afete seu equilíbrio, bem como sua capacidade de resposta frente a esta situação (BIRKMANN, 2006).

Para tanto, deve-se considerar que a relação socioambiental é o pilar e o ponto de partida da análise das vulnerabilidades e do risco: é de acordo com o grau de interferência da sociedade na natureza que se poderá compreender como as grandes alterações ambientais influenciam e são influenciadas pela intervenção antrópica no meio ambiente. Não obstante, deve-se considerar a complexidade dos sistemas humanos e dos sistemas ambientais, o que impossibilita, por si só, chegar a um denominador comum ou de uma solução única para o problema.

O debate em torno dos temas ambientais e da tragédia dos bens comuns (HARDIN, 1968) voltou à tona mais do que nunca em decorrência dos efeitos presentes e futuros das mudanças climáticas sobre a população mundial, uma vez que os processos sociais geram uma exposição desigual ao risco, fazendo com que algumas pessoas sejam mais suscetíveis aos desastres ambientais do que outras (BANKOFF; HILHORST, 2004).

1.1 AS TEORIAS DO RISCO E DA VULNERABILIDADE INSERIDAS NA RELAÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Os fatores humanos têm produzido efeitos sobre a natureza desde os primórdios da sociedade, dado que a exploração do meio ambiente faz parte da própria sobrevivência humana (GOUDIE, 2006; HUNTER, 2000). Entretanto, o exato relacionamento entre a dinâmica populacional e o meio ambiente é bastante complexo e pouco conhecido (HUNTER, 2000).

As dimensões humanas sobre o meio ambiente têm sido objeto constante das ciências sociais (MORAN, 2011), especialmente diante dos grandes impactos causados pela presença humana no meio ambiente. A rapidez das alterações ambientais causadas pela mudança e variabilidade climáticas tem incentivado ainda mais os estudos sobre a interação socioambiental assim como suas atuais e possíveis consequências.

Os efeitos da população sobre o meio ambiente são centrais nas interações homem-natureza. Deve-se considerar não apenas o aumento demográfico, mas, sobretudo, a forma como as pessoas influenciam, interagem e modificam a natureza ao seu redor. Não é apenas o aumento da população que altera os ciclos ecológicos, mas sim o uso que essa população, grande ou pequena, faz do ambiente e a maneira como o faz. Ou seja, a pressão populacional sobre o meio ambiente será positiva ou negativa conforme o uso que se faz da natureza; a sustentabilidade, nesse sentido, é questão central para se evitar o desequilíbrio ecológico.

O consumo exacerbado certamente é um vilão nessa equação (BECK, 2010; GIDDENS, 1991), mas ele não deve ser visto isoladamente. Os sistemas socioambientais são por demais complexos para se resumirem a um ou dois fatores, como demografia e mercado (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2006). Não obstante, a medida atual da sustentabilidade deve considerar como os efeitos da sociedade pós-moderna se fazem sentir sobre a natureza para se buscar formas alternativas de atendimento às necessidades humanas de modo a preservar o equilíbrio ecológico já fragilizado (WALDMAN, 2006).

Para que se entenda o contexto das teorias do risco e do perigo na sociedade atual, é preciso, antes, compreender como as supostas necessidades humanas levaram a tamanha degradação ambiental. Waldman (2006), a esse respeito, considera que as cidades são “o grande ambiente de risco da modernidade” (2006, p. 181), porque, enquanto criações humanas destinadas a saciar os apetites tecnológicos ora desenvolvidos, concentram geograficamente homens, máquinas, matérias primas e matrizes energéticas às expensas do meio ambiente.

Essas cidades, enquanto zonas de concentração populacional, de crescimento econômico e de consumo, esgotam o meio natural, causam grandes devastações de

florestas nativas, precisam cada vez mais buscar matrizes energéticas fora do seu espaço geográfico – porquanto a população aumenta e, com ela, as necessidades urbanizadoras dos homens – e não possuem meios adequados para se desfazerem dos resíduos sólidos e líquidos produzidos (WALDMAN, 2006).

As práticas insustentáveis e desprovidas de planejamento, portanto, associadas ao consumo e ao crescente desmatamento para dar lugar a novas cidades, contribuem para o esgotamento dos recursos naturais e para a degradação ambiental, sendo que, devido ao grande estresse sofrido, muitas das vezes os ciclos naturais não têm capacidade regenerativa.

Ulrick Beck (2010) buscou demonstrar que existe uma sociedade de risco mundial e que o alcance desse risco é indefinido, partindo do local para o global e com a capacidade de atingir a todos, independentemente de terem contribuído mais ou menos para a degradação ambiental que presenciam no local onde moram.

Adams (2009, p. 64) define o risco como “o produto da probabilidade e da utilidade de algum evento *futuro*”. O autor alerta que o futuro é incerto e subjetivo e que ele existe na imaginação daqueles que tentam prevê-lo. De acordo com Veyret (2007), existem diversos tipos de riscos, que podem ser classificados em (i) riscos ambientais, (ii) riscos naturais, (iii) riscos industriais e tecnológicos e (iv) riscos econômicos, geopolíticos e sociais, todos os riscos, entretanto, são considerados uma construção social.

A complexa investigação sobre as vulnerabilidades implica estudar a relação dinâmica entre população e meio ambiente. A vulnerabilidade de um sistema socioambiental é necessariamente uma condição dinâmica, complexa e fluida. Essa condição pode ser alterada segundo três fatores: (i) exposição, (ii) sensibilidade e (iii) capacidade adaptativa (BROOKS, 2003).

Vale salientar que “a vulnerabilidade é desigual no tempo e no espaço” (VEYRET, 2007, p. 43) e que ela depende de diversos fatores, muitos dos quais relacionados à percepção humana e às experiências passadas (Quadro 1).

Fatores físicos ou ambientais de avaliação da vulnerabilidade.	Conhecimento e percepção do risco. Fatores socioeconômicos de avaliação da vulnerabilidade.
Conhecimento de crises e catástrofes passadas.	Grau de aceitação do risco em função do nível de conhecimento, do nível econômico e da educação. Ausência ou existência de uma educação para o risco e de preparação para a crise.
Intensidade do último acontecimento mais importante registrado.	Tecido social do bairro.
As zonas de impacto das áreas.	Presença de hospitais, postos de corpo de bombeiros.

As zonas onde os trabalhos de organização do território (aterros viários, contenção de encostas) foram feitos.	Existência de escolas, universidades, casas de repouso e, mais globalmente, equipamentos sociais de acolhimento ao público.
Natureza dos processos naturais, antrópicos, industriais em causa...	Densidade da população. Estrutura etária, situação sanitária.
	Rede de água, eletricidade e gás.
	Acessibilidade: redes de comunicação, telefone e de informação disponíveis.
	Meios e terminais de transporte. Estado da malha rodoviária.

Quadro 1 – Alguns fatores de vulnerabilidade
Fonte: VEYRÉT (2007, p. 42).

A compreensão da vulnerabilidade requer considerar as percepções e as experiências das pessoas (BANKOFF; HILHORST, 2004). Segundo Delica-Willison e Willison (*Apud* BANKOFF; HILHORST, 2004), a vulnerabilidade refere-se a colocar as pessoas que sofrem com os desastres ambientais no centro das agendas política e de pesquisa, motivo pelo qual se mostra fundamental a investigação das vulnerabilidades socioambientais por meio de pesquisas científicas confiáveis e pelo contato direto com as populações afetadas, sobretudo diante dos efeitos adversos causados pela mudança e variabilidade climáticas.

De acordo com o Painel Intergovernamental (IPCC, 2001, p. 388),

Vulnerabilidade é o grau segundo o qual um sistema é susceptível ou incapaz de suportar efeitos adversos das mudanças climáticas, incluindo variabilidade climática e seus extremos. Vulnerabilidade é uma função da característica, magnitude e grau da variação climática ao qual um sistema é exposto, sua sensibilidade e sua capacidade adaptativa¹.

Por isso, pode-se considerar que são componentes da vulnerabilidade a exposição, a sensibilidade e a capacidade adaptativa de um determinado sistema ecológico. Por exposição, entenda-se “a natureza e o grau segundo o qual um sistema está exposto a variações climáticas significativas”² (IPCC, 2001, p. 373). A sensibilidade diz respeito “ao grau segundo o qual um sistema é afetado, seja adversa ou benéficamente, por um estímulo climático”³ (IPCC, 2001, p. 384), enquanto que capacidade adaptativa representa “a habilidade que um sistema possui de se ajustar à mudança do clima (incluindo variabilidade climática e extremos) para moderar danos potenciais, tirar vantagem das oportunidades ou para lidar com suas consequências”⁴ (IPCC, 2001, p. 365).

¹ Tradução livre de: “The degree to which a system is susceptible to, or unable to cope with, adverse effects of *climate change*, including *climate variability* and extremes. Vulnerability is a function of the character, magnitude, and rate of climate variation to which a system is exposed, its *sensitivity*, and its *adaptive capacity*”.

² Tradução livre de: “the nature and degree to which a system is exposed to significant climatic variations”.

³ Tradução livre de: “Sensitivity is the degree to which a system is affected, either adversely or beneficially, by climate-related *stimuli*”.

⁴ Tradução livre de: “The ability of a system to adjust to *climate change* (including *climate variability* and extremes) to moderate potential damages, to take advantage of opportunities, or to cope with the consequences”.

Desastres, por sua vez, podem ser entendidos como fenômenos multidimensionais de ocorrência abrangente que perpassam todo aspecto da vida humana, impactando ambiental, social, econômica, política e biologicamente (OLIVER-SMITH, 2004). Nesse amplo contexto, a vulnerabilidade pode ser entendida como o conceito-chave para se compreender o impacto dos desastres na vida humana (OLIVER-SMITH, 2004).

Oliver-Smith (2004) questiona a relação entre a ocorrência de desastres como sendo relacionadas mais à interface da presença humana no meio ambiente do que como produto da natureza, isoladamente considerada. Segundo ele, caso os desastres sejam mesmo vinculados à intervenção antrópica, os seguintes fatores devem ser considerados: (i) as contribuições da construção cultural da natureza na produção social do desastre; (ii) como as condições culturais, políticas e econômicas que caracterizam a vulnerabilidade são inseridas na natureza; e (iii) a relação entre a interpretação cultural e a materialidade do risco, da ameaça e do impacto dos desastres.

A Divisão da ONU para Estratégias Internacionais de Redução de Desastres (UNISDR, 2009, p. 8), define os desastres como sendo

Uma séria ruptura no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causando perdas humanas, materiais, econômicas e ambientais em larga escala, que excedem a habilidade da comunidade ou sociedade afetada de suportar tais perdas utilizando seus próprios recursos. Um desastre é uma função do processo de risco. Ele resulta na combinação de danos, condições de vulnerabilidade e capacidade ou medidas insuficientes para reduzir o potencial negativo das consequências do risco⁵.

Em estudo realizado conjuntamente entre o Centro de Monitoramento sobre Deslocamento Interno (IMDC, na sigla em inglês), o Conselho Norueguês para Refugiados (NRC, na sigla em inglês) e o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, na sigla em inglês) da ONU (2011), são identificadas duas categorias de desastres ambientais provocados por causas naturais: (i) os desastres relacionados ao clima e (ii) os desastres que independem da mudança e da variabilidade climáticas. As subcategorias criadas pelo IMDC/NRC/OCHA (2011) para observação desses desastres naturais, especialmente entre os anos de 2009 e 2010, relacionam-se a dados meteorológicos, hidrológicos e climatológicos (categoria i) e a dados geofísicos e biológicos (categoria ii) (Quadro 2).

⁵ Tradução livre de: "A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources. A disaster is a function of the risk process. It results from the combination of hazards, conditions of vulnerability and insufficient capacity or measures to reduce the potential negative consequences of risk."

Desastres relacionados ao clima	Meteorológicos	Hidrológicos	Climatológicos
De início rápido	Tempestades tropicais, extratropicais e locais	Enchentes e movimentos de massa úmida	Temperatura extrema e fogo selvagem
De início lento	-	Subsistência de longa duração	Seca

Desastres não relacionados ao clima	Geofísicos	Biológicos
De início rápido	Terremotos, erupções vulcânicas, movimentos de massa úmida	Epidemias, infestação de insetos, fuga de animais
De início lento	Subsistência de longa duração	Epidemias, infestação de insetos

Quadro 2 – Tipos de desastres naturais
 Fonte: IMDC/NRC/OCHA (2011). Tradução livre.

As informações desenvolvidas pelo estudo diferenciam os desastres naturais de início rápido (*rapid onset*) dos desastres naturais de início lento (*slow onset*), da mesma forma como parte dos teóricos das mudanças do clima o faz (BIRKMANN, 2006). Tal distinção é particularmente importante quando consideradas a forma de ocupação de uma comunidade sobre determinado espaço geográfico, bem como os fatores que contribuem diretamente para a mudança do clima, de maneira que as políticas públicas possam ser direcionadas mais eficientemente frente aos efeitos danosos da interferência antrópica no meio ambiente.

O Centro para Pesquisa em Epidemiologia dos Desastres (CRED, na sigla em inglês), sistema de levantamento e armazenamento de dados ligado à Universidade de Louvain, na Bélgica, estima que entre 1990 e 2010 houve um aumento alarmante do número de pessoas afetadas por desastres naturais em todo o planeta (Tabela 1).

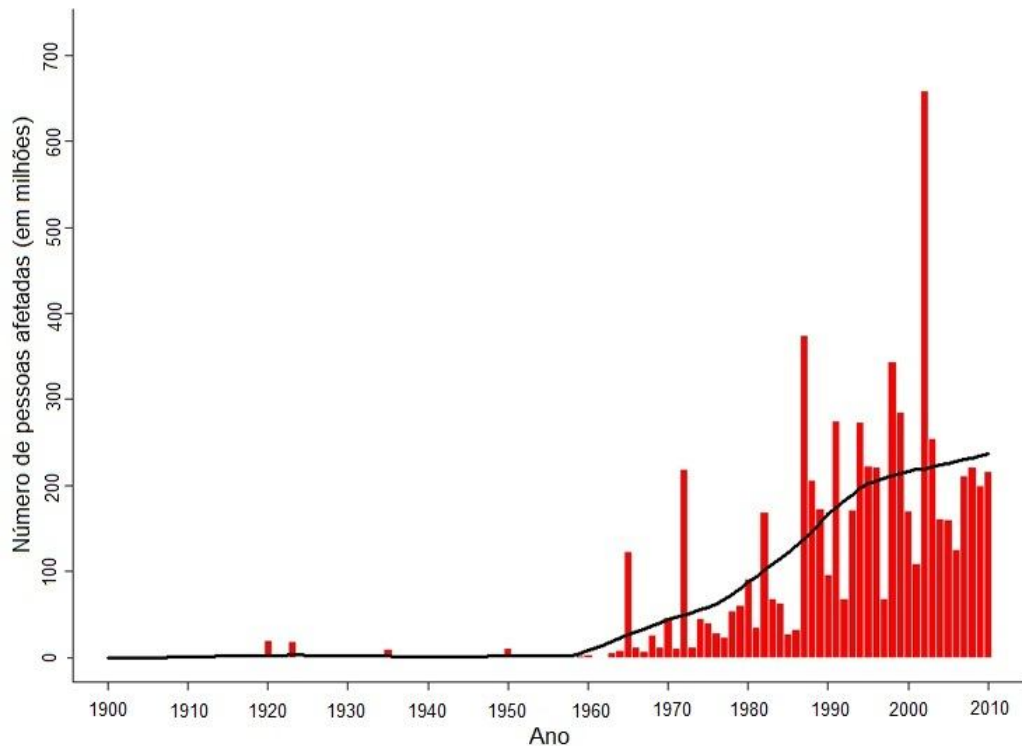


Tabela 1 – Número de pessoas afetadas por desastres naturais (1990-2010)
 Disponível em: <http://www.emdat.be/sites/default/files/Trends/natural/world_1900_2010/1c.jpg>. Acesso: 25/05/2012, 18h. Tradução livre.

Estima-se que entre 1975 e 2010 foram registrados centenas de desastres naturais, especialmente a partir do ano 2000 (Tabela 2). Estes dados revelam que o número de desastres ambientais aumentou significativamente nas últimas décadas, muito provavelmente em decorrência dos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas. No entanto, não se pode desconsiderar que tanto podem existir eventos dessa magnitude que não foram registrados, quanto as técnicas científicas de medição dos desastres foram aperfeiçoadas nos últimos 20 a 25 anos.

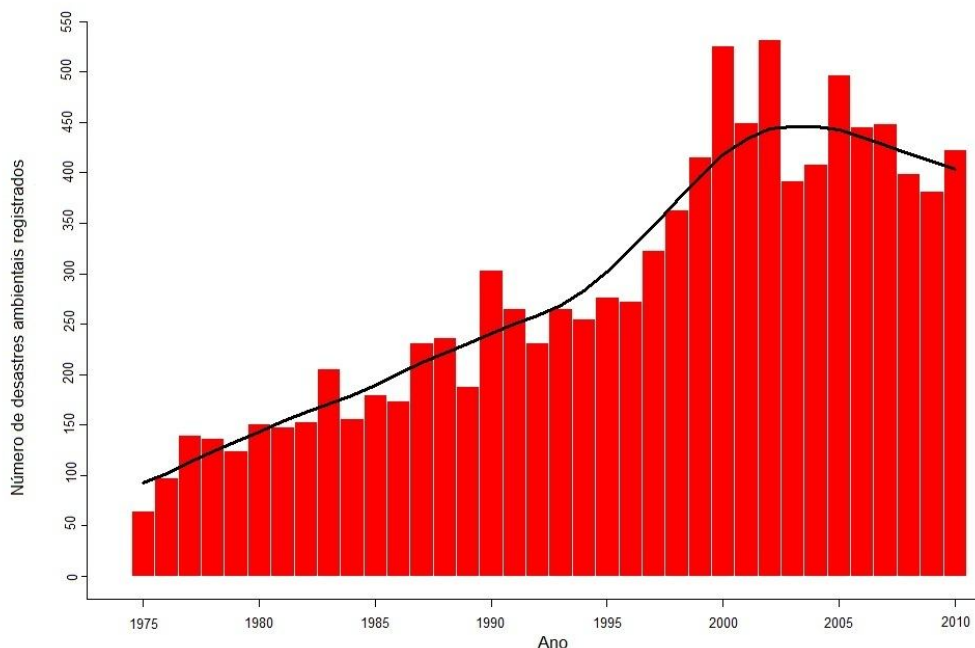
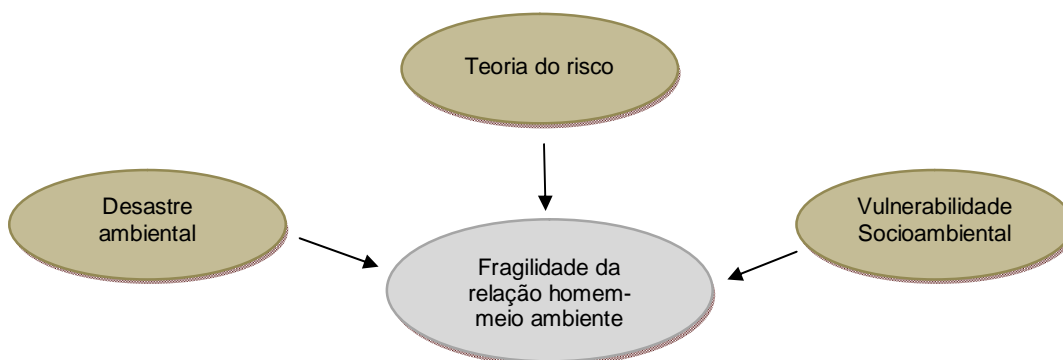


Tabela 2 – Número de desastres ambientais (1975-2010)
 Disponível em: <http://www.emdat.be/sites/default/files/Trends/natural/world_1900_2010/2a.jpg>. Acesso: 26/05/2012, 2h50.

Dessa maneira, risco, vulnerabilidade socioambiental e desastres ambientais são maneiras pelas quais se pode buscar compreender como os efeitos humanos sobre a natureza e aqueles produzidos independentemente da ação humana têm o potencial de afetar a vida de milhões de pessoas por todo o mundo (BIRKMANN, 2006). A utilidade dessa compreensão e da análise teórico-empírica desses eventos é de estabelecer estratégias para minimizar os impactos humanos sobre o meio ambiente e desse sobre a própria sociedade.



Quadro 3 – Algumas teorias sobre a fragilidade da relação homem-meio ambiente
 Organização: CLARO.

1.2 A VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS

As descobertas científicas do século XX demonstraram que a queima de combustíveis fósseis, assim como muitos dos compostos químicos utilizados no dia-a-dia da população mundial, afetam de tal maneira a camada de ozônio (aquela que protege o planeta da incidência dos raios de sol ultravioletas) que sua utilização estaria diretamente ligada ao aquecimento global e, com isso, à deterioração da própria vida na Terra (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001).

A mudança climática se refere a qualquer mudança no clima ao longo do tempo, seja em razão de variabilidade natural, seja como resultado da atividade humana (IPCC, 2007). As mudanças climáticas globais caracterizam-se pela alta variabilidade da temperatura na Terra, sendo que o aquecimento global é um dos componentes das mudanças no clima.

O Instituto Germânico de Monitoramento (*Germanwatch Institute*) divulga anualmente um índice global de risco climático (CRI, na sigla em inglês), ferramenta importante para se analisar a vulnerabilidade dos países mais propensos a serem afetados pelas mudanças do clima⁶. Entre os 10 países mais vulneráveis entre 1990 e 2008 (Quadro 4), todos são com baixo grau de desenvolvimento e cuja população, na sua maioria, é de baixa renda, o que dificulta a capacidade de adaptação e de suportar os danos causados pelos eventos climáticos extremos (HARMELING, 2009).

CRI 1990-2008	País	Pontuação CRI	Número médio de mortes por ano	Número médio de mortes anuais por 100 mil habitantes
1	Bangladesh	8.00	8.241	6.27
2	Mianmar	8.25	4.522	9.60
3	Honduras	12.00	340	5.56
4	Vietnam	18.83	466	0.64
5	Nicarágua	21.00	164	3.37
6	Haiti	22.83	335	4.58
7	Índia	25.83	3.255	0.33
8	República Dominicana	27.58	222	2.93
9	Filipinas	27.67	799	1.11
10	China	28.58	2.023	0.17

Quadro 4 – Índice de risco climático de longo prazo (1990 a 2008)
Fonte: HARMELING (2009, P. 6). Tradução livre. Com adaptações.

Quanto menor o CRI, maior a vulnerabilidade socioeconômica e socioambiental dos países analisados⁷. Entre os mais vulneráveis, seis estão localizados na Ásia (Bangladesh,

⁶ O CRI analisa e quantifica os eventos climáticos extremos a partir de indicadores relacionados tanto às pessoas que morreram em decorrência desses eventos quanto das perdas econômicas sofridas pelos países. Os dados são analisados a partir do NetCat Service, desenvolvido pela Munich Re Foundation (HARMELING, 2009).

⁷ Harmeling (2009) alerta que o índice considera apenas as mortes diretamente ocasionadas pelos eventos climáticos extremos e não o número de pessoas afetadas por ele que sobreviveram. Dessa forma, o índice não

Mianmar, Vietnam, Índia, Filipinas e China) e quatro no Caribe (Honduras, Nicarágua, Haiti e República Dominicana), três são densamente populadas (Bangladesh, Índia e China) e todos são ou Estados costeiros (Bangladesh, Mianmar, Honduras, Vietnam, Nicarágua, Índia e China) ou ilhas (Filipinas, na Ásia, e Haiti e República Dominicana, que dividem a Ilha de Hispaniola, no Caribe).

Para que se possa proceder a uma análise sobre a vulnerabilidade socioambiental, deve-se responder a seguinte questão: vulnerabilidade a que? (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2009) Identificados os fatores da vulnerabilidade, o próximo passo é analisar a resiliência e a capacidade adaptativa dos grupos humanos às alterações ambientais, especialmente aos eventos climáticos de início lento e de início rápido.

Marandola Júnior e Hogan (2009) indagam se é a sociedade que modifica o meio ambiente ou se é o meio ambiente que modifica a sociedade. Essa pergunta recebe respostas de dois nichos das ciências que emergiram nas últimas décadas: os estudos sobre vulnerabilidade ambiental ou do lugar advêm da geografia e das preocupações recentes com a temática ambiental; já a vulnerabilidade social ou sociodemográfica tem suas raízes na análise sociológica, especialmente nos estudos sobre a pobreza (MARANDOLA JR., HOGAN, 2009).

Dentre as fórmulas $P \rightarrow A$ e $A \rightarrow P$, em que P corresponde à população e A ao meio ambiente, qual delas predomina na atualidade? As divagações sobre o tema são antigas, fartas e inconclusivas. Ora se entende que a população tem mais a impactar no meio ambiente ora que o meio é capaz de influenciar em definitivo a humanidade. Caso se adicionem as mudanças climáticas a esse questionamento, a discussão provavelmente não terá fim.

Marandola Jr. e Hogan (2009) sugerem uma análise de mão dupla, em que população e meio ambiente se influenciam mútua e concomitantemente. A fórmula mais adequada, segundo os autores, seria, então, $P \leftrightarrow A$. Mas até que ponto as alterações ambientais globais são apenas produto da presença humana no planeta e como se relacionar a mútua relação entre população e meio ambiente frente às mudanças climáticas?

Apesar de inegável e de incalculável o impacto que a humanidade tem proporcionado na natureza, não parece razoável supor que os ciclos naturais não têm afetado o meio ambiente, como diante da incidência de raios solares sobre o planeta e a rotação da Terra, por exemplo, que têm o potencial de modificar a temperatura e o ciclo de chuvas pelo globo.

Por isso, não parece correta a suposição de Camargo (2010) de que as mudanças ambientais estão “profundamente relacionadas com o comportamento humano” apenas. Antes de tudo, as alterações ambientais são produto da complexa relação homem-meio

atesta a realidade dos países africanos, por exemplo, que sofrem as consequências dos eventos climáticos (especialmente os de início lento) e que convivem com a desertificação (HARMELING, 2009).

ambiente e dos ciclos naturais de que nem mesmo os cientistas têm completo conhecimento e sobre o que tanto divergem (GIDDENS, 2010).

Para que sejam averiguadas a vulnerabilidade, a resiliência e a capacidade adaptativa de uma sociedade aos eventos naturais extremos, deve-se ter em mente que as alterações ambientais de vulto não são causadas apenas por eventos da natureza, mas também pela interferência humana no meio ambiente. Wisner et. al. (2004) apontam que os desastres são igualmente produtos do meio social, político e econômico em razão da maneira como as vidas humanas são estruturadas sobre o meio ambiente.

Segundo Gèmmène (2010), os danos ambientais apenas causam desastres em um contexto de vulnerabilidade social. É certo que a vulnerabilidade social prévia às grandes alterações ambientais trará maiores sintomas na sociedade, especialmente entre a população de renda mais baixa. Entretanto, não é apenas a vulnerabilidade social que pesa nessa balança: a vulnerabilidade ambiental causará ainda maior fragilidade ao meio ambiente e, conseqüentemente, dificultará o estabelecimento e a moradia de todos, pobres e ricos.

Vejamos, por exemplo, o caso de Angra dos Reis: a calamidade causada pelas chuvas em 2009 e 2010 atingiu pessoas de alto poder aquisitivo, assim como pessoas de baixa renda. Casas e hotéis luxuosos foram destruídos pela erosão da encosta da Serra Fluminense da mesma forma como construções mais simples em áreas menos nobres⁸. Isso mostra que os desastres ambientais atingem ricos e pobres indistintamente (HUNTER, 2000).

As vulnerabilidades sociais existentes durante a passagem do Furação Katrina por Nova Orleans (EUA), no ano de 2009, criaram mais vulnerabilidade ambiental⁹, desta vez resultante de fatores socioeconômicos, especialmente entre as pessoas que não deixaram a cidade durante sua evacuação (GÈMÈNNE, 2010).

Em 2009, diversos observatórios ambientais relataram os perigos do aumento nos níveis de água dos oceanos, muitos dos quais relacionados às mudanças climáticas, para as ilhas e regiões costeiras que vivem sob constante estresse ambiental motivado por altos índices de densidade populacional, com intensa exploração do turismo e de recursos naturais (UNFPA, 2007).

Isto significa que mesmo um singelo aumento no nível de água dos oceanos poderia inundar grande parte dessas áreas e colocar em risco ainda maior tanto seu meio ambiente quanto sua população: eventualmente, a maior parte da população tenderia a se tornar migrante, enquanto que os danos ambientais poderiam, em muitos casos, serem

⁸ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,chuvas-causam-deslizamentos-e-matam-30-em-angra-dos-reis,489511,0.htm>>. Acesso: 10/05/2012, 10h20.

⁹ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/furacaokatrina/>>. Acesso: 10/05/2012, 10h30.

irreversíveis (como a morte de barreiras de corais e o desaparecimento da flora e fauna nativas).

1.3 RISCO, SOCIEDADE E VULNERABILIDADE NO SÉCULO XXI: OS EFEITOS DA DISPONIBILIDADE HÍDRICA SOBRE A POPULAÇÃO MUNDIAL

Os desastres ambientais do século XXI têm produzido mais vítimas não apenas em decorrência do aumento populacional em relação aos séculos anteriores, mas especialmente porque as pessoas vivem mais nas cidades, onde a densidade demográfica e a degradação ambiental são significativamente maiores que nas áreas rurais (UNFPA, 2007). A ocupação desordenada do solo e a falta de planejamento urbano, apesar da tecnologia hoje existente, têm contribuído para o aumento das vulnerabilidades, social e ambiental, e o número de pessoas afetadas pelos desastres.

Dentre os diversos fatores de estresse socioambiental, um dos mais comumente citados é o caso da disponibilidade hídrica, que diz respeito não apenas ao acesso à água, mas também à disponibilidade de água potável para a população. Ribeiro (2008) considera que a principal razão para a crise mundial da água é política. Não apenas a distribuição de água é desigual no planeta como os diversos usos da água contribuem para situações de estresse hídrico.

Segundo o autor (RIBEIRO, 2008, p. 70),

A faixa de países em estresse hídrico elevado irá ampliar-se por todo o Norte da África, passando pelo Oriente Médio para finalizar na Índia. A região que acolheu o maior número de conflitos armados nos últimos anos projeta um quadro sombrio, devendo incluir a disputa por água em vários países, como já ocorre com Israel e Palestina. Destaque-se que nesse grupo encontram-se potências nucleares, como a Índia e o Paquistão.

No mais das vezes, é comum o relato de situações onde a falta d'água é o principal motivo do estresse socioambiental e de conflitos. Porém, não é apenas a falta d'água que é capaz de criar transtornos para a vida humana; seu excesso também é potencialmente catastrófico, especialmente em ilhas e em regiões costeiras de baixa topografia, cuja população e natureza são seriamente afetadas pelas inundações e cheias de mares, lagos e rios.

Entre os possíveis efeitos das enchentes, tanto aquelas provenientes de rios quanto dos oceanos, a migração, a insegurança alimentar e as doenças infectocontagiosas são as que mais preocupam as comunidades. A mudança e a variabilidade climáticas têm causado interferências na agricultura de muitas comunidades na medida em que afetam os cursos d'água ou mesmo o solo diretamente. Como exemplo pode-se citar a vulnerabilidade da

Bacia do Rio Amarelo, no norte da China, que sofre com períodos mais longos de seca (BARNETT, 2010)¹⁰.

As mudanças climáticas também podem contribuir para o agravamento de situações de estresse socioambiental, como no recente caso de fome e conflitos na Somália, onde pereceram mais de 100 mil pessoas¹¹. A desertificação do solo associada aos conflitos no país agravou ainda mais a frágil situação de segurança alimentar e contribuiu para o aumento no número de deslocados internos, refugiados (*no lato sensu*) e de refugiados ambientais.

No tocante ao excesso de água como fator problematizador associado ao clima, as projeções são de que a mudança e a variabilidade climáticas aumentem a intensidade das enchentes em áreas já alagadas do globo e contribuam para a crescente indisponibilidade de água potável em locais afetados pela desertificação (IPCC, 2007). A expectativa é, ainda, de que as doenças provocadas por vetores como a malária e aquelas relacionadas à água imprópria para consumo cresçam em escala (SOLTAU, 2011).

As migrações induzidas por fatores ambientais têm as mais diversas e complexas causas, entre as quais se encontram: (i) a desertificação, (ii) as enchentes, (iii) os desastres ambientais ocasionais, como tufões, ciclones, erupções vulcânicas, tsunamis, terremotos e maremotos, (iv) a poluição, (v) o desflorestamento, (vi) o estabelecimento de áreas de preservação ambiental, entre outras.

Por sua vez, é importante salientar que essas causas podem tanto ser geradas pela intervenção antrópica no meio ambiente quanto pelas alterações ambientais que independem da intervenção antrópica (GOUDIE, 2006).

Diversas regiões no mundo são e poderão, no futuro, ser afetadas pelos desastres naturais associados às águas, especialmente as ilhas e os países costeiros cujos territórios estão situados a poucos metros acima do nível do mar. Segundo estimativas, entre as ilhas que podem perder parte significativa ou todo seu território em razão do aumento dos níveis de água dos oceanos incluem-se Tuvalu, Ilhas Marshall, Fiji, Ilhas Salomão, Papua Nova-Guiné e Ilhas Maldivas (EJF, 2009).

Estão no topo da lista em matéria de vulnerabilidade relacionada à mudança e variabilidade climáticas: Bangladesh, Mianmar, Honduras, Vietnã e Nicarágua (HARMELING, 2009). Esses locais são particularmente vulneráveis a produzir refugiados ambientais e, por isso, as preocupações com o meio ambiente, com as mudanças climáticas

¹⁰ Barnett (2010) argumenta que os agricultores chineses têm encontrado formas de se manterem economicamente apesar das dificuldades ambientais na plantação local; usualmente, familiares que trabalham nas cidades enviam recursos financeiros até que a situação melhore no campo, o que só tem sido possível com a economia de mercado. Outras alternativas igualmente experimentadas pelos agricultores chineses são o trabalho temporário fora da agricultura e o plantio de outras espécies resistentes à seca.

¹¹ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,crise-de-fome-espalha-se-pelo-sul-da-somalia,75>

3918,0.htm>. Acesso: 14 de maio de 2012, 13h.

e com as intervenções antrópicas na natureza são de especial relevância para suas políticas públicas.

Os deslocamentos populacionais geram consequências de perspectivas ambiental, econômica, política, social, cultural ou jurídica nos locais do novo assentamento humano. Dentre os impactos positivos, pode-se vislumbrar, a longo prazo, enriquecimento cultural e artístico para as populações (UNDP, 2009). No entanto, é comum que, em um primeiro momento, a chegada de novos habitantes a um determinado local não seja vista dessa forma.

Os possíveis aspectos negativos desses fluxos migratórios podem se verificar sob os aspectos ambientais, econômicos e sociais, uma vez que o repentino e acentuado aumento da densidade populacional pode contribuir para aumentar a degradação ambiental nos territórios receptores de refugiados ambientais, causando uma maior pressão antrópica sobre o meio ambiente. Nesse cenário, os conflitos socioambientais, pelo uso da terra e pelo acesso aos recursos naturais cada vez mais escassos, podem se tornar inevitáveis.

Especial importância deve ser dada ao local de destino dos refugiados ambientais: os impactos ambientais podem aumentar e a resistência à aceitação do refugiado ambiental pode ser maior, em especial em locais superpopulados ou com escassez de recursos naturais.

Considerando que a degradação ambiental atinge a todos, ricos e pobres, indistintamente, sendo que as populações mais pobres são e serão aquelas mais vulneráveis a se tornarem refugiados ambientais, por não disporem de recursos capazes de lhes oferecer sobrevivência em espaço geográfico mais apropriado à sua vida.

Segundo Hunter (2000), a distribuição populacional no planeta apresenta três principais implicações sobre as alterações ambientais: (i) como as regiões menos desenvolvidas possuem a maior parte da população mundial, as pressões populacionais por recursos já escassos aumentará nessas áreas; (ii) a redistribuição da população ocasionada pelos fluxos migratórios muda a pressão exercida sobre ambientes locais, diminuindo ou aumentando o impacto ambiental; e (iii) a complexidade de se criar novos espaços urbanos com sustentabilidade ambiental.

Portanto, todos os países, sejam eles receptores ou motores de refugiados ambientais, serão afetados pelos movimentos migratórios (CASTLES; MILLER, 2009). Deve-se analisar caso a caso, portanto, de que maneira e em que proporções esses movimentos migratórios, quer internos ou internacionais, afetarão a população de locais mais fragilizados ambiental e socialmente.

2. A EMERGÊNCIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI

Refugiados ambientais sempre existiram na história da humanidade, uma vez que condições ambientais adversas, a busca por alimentos e por um melhor padrão de vida fazem parte do instinto de sobrevivência dos seres vivos. Ocorre, porém, que as últimas décadas do século XX e este início do século XXI têm presenciado um aumento vertiginoso de migrações humanas motivadas por fatores ambientais, especialmente em razão da mudança e variabilidade climáticas abruptas.

Fenômenos ambientais que influenciam as migrações humanas têm sido registrados com maior frequência nas últimas décadas, sobretudo em razão das alterações climáticas que, de alguma forma, tornam imprópria a vida humana em determinado espaço geográfico (WARNER et. al., 2009).

As regiões costeiras e as pequenas ilhas servem de dimensionamento da vulnerabilidade e do risco socioambiental, especialmente diante das mudanças climáticas globais, uma vez que cerca de 40% da população mundial vive em uma área distante até 100 km do litoral, o que representa uma grande densidade demográfica em apenas 20% da massa territorial do planeta (UNDP et. al., 2000). É nessas áreas também que a degradação ambiental costuma ser percebida mais rapidamente pela população, seja decorrente da erosão do solo ou dos efeitos associados aos rios, mares e oceanos que as cercam.

Por esse mesmo motivo, as pequenas ilhas e os países costeiros de maior densidade demográfica estão no centro das preocupações internacionais sobre os danos relacionados à mudança e variabilidade climáticas e aos danos ambientais decorrentes dessa alta pressão populacional em meio ambientes já fragilizados e suscetíveis a eventos extremos como maremotos e tsunamis, por exemplo. Não raro, essas regiões são as mais vulneráveis sob as perspectivas ambiental e social aos efeitos adversos da mudança do clima.

2.1 MIGRANTES, REFUGIADOS E REFUGIADOS AMBIENTAIS

A migração é reconhecidamente uma das mais antigas estratégias de adaptação da humanidade diante de perigos enfrentados pelos grupos humanos (AFIFI; JÄGER, 2010). Ela é frequente no contexto de guerras e na busca por recursos naturais capazes de satisfazer as necessidades de sobrevivência. Na biologia, a análise de fluxos migratórios é central para o estudo da influência do meio sobre os animais. Em pássaros e mamíferos marinhos, por exemplo, a migração é vital para a sobrevivência de certas espécies (WOOD, 2008).

A migração humana consiste na mudança, permanente ou temporária, de residência de uma pessoa ou de um grupo de pessoas (ODERTH, 2002). Essa mudança implica em

um movimento realizado em determinado espaço geográfico, motivada por diversos fatores. Entre eles, o mais comum é a busca de melhoria nas condições de vida (a migração se chama econômica ou laboral quando seu motivo é a tentativa de se ganhar melhor salário). Mas não importa se a migração é para fins econômicos, de reunião familiar, motivada por conflitos ou com causas ambientais: a migração é sempre um processo complexo e dinâmico (CASTLES; MILLER, 2009).

A migração em si é bastante complexa por geralmente envolver mais de um fator que condiciona o fluxo migratório individual, familiar ou grupal. Fala-se, por isso, na existência de fluxos migratórios mistos que comportam sempre mais de uma causa motivadora do movimento migratório. Tal é a situação dos refugiados ambientais, que, na maioria das vezes, são considerados migrantes econômicos pelo fato de sua mobilidade estar associada à busca de emprego e melhores condições socioeconômicas no local de migração, especialmente quando se consideram os refugiados ambientais advindos de rupturas ambientais de aparecimento lento.

A migração pode ser voluntária, quando derivada da própria vontade do indivíduo ou daqueles responsáveis por um grupo de indivíduos, ou forçada, quando uma pessoa ou grupo de pessoas é obrigado a migrar de um local a outro (BETTS, 2009). Entre as formas mais comuns de migração forçada encontram-se os conflitos armados e os desastres ambientais.

É importante diferenciar os migrantes voluntários dos migrantes forçados. Os migrantes forçados, ao contrário dos voluntários, não planejam o ato de migrar, costumam manter compromissos dos mais variados com o local de origem, são mais susceptíveis a se encontrarem em situação de estresse, têm menor tendência de levar consigo recursos financeiros e de manterem conexões com o local de destino (HUGO, 2010).

As migrações podem ser classificadas principalmente por sua natureza geográfica e temporal. O ato de migrar pode ser interno ou internacional: diz-se interno quando ocorre no interior dos limites territoriais de um país; diz-se internacional quando os sujeitos ultrapassam as fronteiras políticas estabelecidas entre os Estados (CASTLES; MILLER, 2009). Diz-se temporária quando a migração ocorre por um determinado período de tempo quando, em geral, os migrantes planejam e esperam retornar à sua morada habitual; e será permanente aquela em que não há expectativa de retorno e o migrante tem o local de destino como nova morada definitiva.

A migração interna costuma ser frequente em determinados locais e tem por característica ser gerenciada pelas políticas públicas internas do país em questão. Já a migração internacional encontra barreiras no direito interno de cada Estado, sendo comuns,

entre os critérios de admissibilidade, que o estrangeiro porte passaporte válido e visto de entrada¹².

Segundo o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD – UNDP, na sigla em inglês), de 2009, a maior parte das migrações ocorre dentro do mesmo país – as estimativas do órgão são de que o número de migrantes internos chega a 740 milhões, sendo quase quatro vezes maior do que a quantidade de migrantes internacionais, cujo percentual tem-se mantido estável nos últimos 50 anos, apesar dos diversos fatores que poderiam impulsionar os movimentos migratórios.

De acordo com estimativas da IOM (2009), o número absoluto de deslocados internos supera o de refugiados. Isso se dá em parte pelo receio de deixar seu país de origem diante das dificuldades de estabelecimento em outro local onde idioma, cultura e condições gerais de vida como moradia, emprego e alimentação não são os mesmos (JACOBSEN, 2005). Estima-se que existam atualmente no mundo cerca de 15,4 milhões de refugiados e aproximadamente 27,5 milhões de deslocados internos (IOM, 2010).

Quanto aos migrantes internacionais, eles somam 214 milhões de pessoas, sendo que 49% de todos os migrantes no mundo, internos e internacionais, são mulheres (UNDESA, 2009). Pode-se dizer que, no século XX, os fluxos migratórios internacionais tornaram-se definitivamente um fenômeno globalizado (BADIE et. al., 2008).

Entre as consequências positivas da migração internacional está a remessa de dinheiro para o país de origem do imigrante, o que contribui para a circulação de renda entre os países e as pessoas de menor poder aquisitivo. Estima-se que em 2000 as remessas efetuadas pelos migrantes foram de US\$ 132 bilhões. Mesmo com as dificuldades impostas pela crise econômica mundial, em 2010, esse montante somava US\$ 440 bilhões (World Bank, 2011).

A migração internacional é um dos principais fatores de transformação do mundo em que vivemos (BADIE et. al., 2008), pois sua consequência é o estabelecimento de relações complexas entre as sociedades, a diversificação e a criação de novas culturas e a transformação econômica e política no mundo.

Entre meados do século XIX e início do século XXI, muitos países, a exemplo do Brasil, incentivaram a imigração internacional como forma de desenvolvimento econômico com atração para o mercado de trabalho e inovação tecnológica. Com o advento da Primeira Guerra Mundial, porém, o incentivo gradativamente diminuiu até culminar com o estabelecimento de políticas migratórias mais rígidas e a determinação de cotas para

¹² Passaporte é o documento oficial de viagem entre os limites territoriais de dois ou mais países e sua regulamentação é realizada pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). O visto, por sua vez, é a autorização de entrada aposta no passaporte (DOLINGER, 2005). Tanto o passaporte quanto o visto podem ser dispensados em caso de acordo bi ou multilateral a esse respeito.

emigrantes em razão da crise econômica instalada no final da década de 1920 e com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (CASTLES; MILLER, 2009).

Em 2010, os Estados Unidos da América foram considerados o país com o maior número absoluto de imigrantes internacionais, com cerca de 42,8 milhões de pessoas (Tabela 3). Percentualmente, porém, a Arábia Saudita é considerada o país com o maior número de migrantes internacionais, com 87% de população estrangeira, em um universo de países que possuem mais de um milhão de habitantes (UNDESA, 2009).

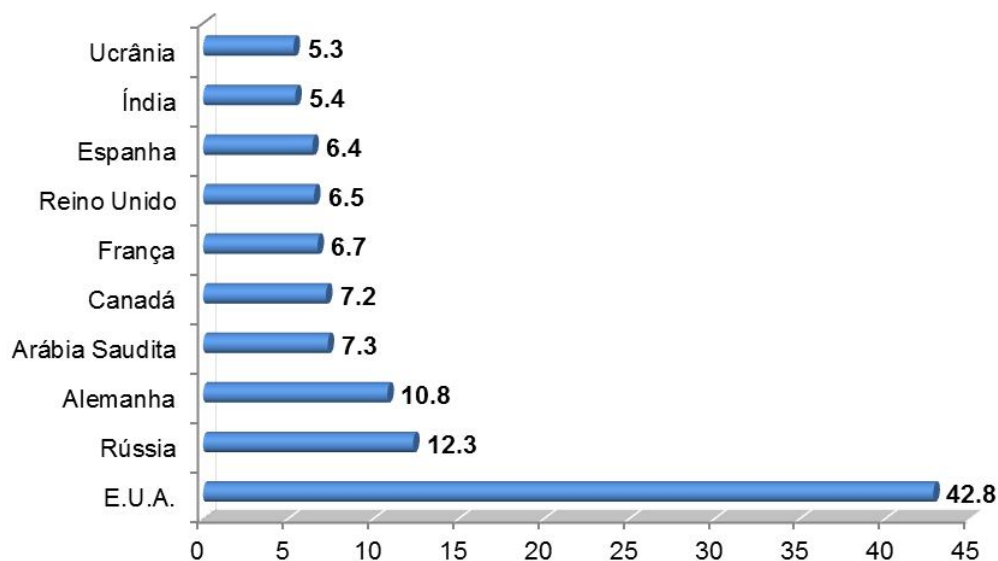


Tabela 3 – Países com maior número absoluto de imigrantes em 2010 (em milhões)
Fonte: UNDESA (2009).

Entre os países de maior emigração encontra-se a Rússia, com 12 milhões, México, com 10,1 milhões, Índia e Bangladesh, com 0,9 e 0,6 milhão, respectivamente (IOM, 2010) (Tabela 4).

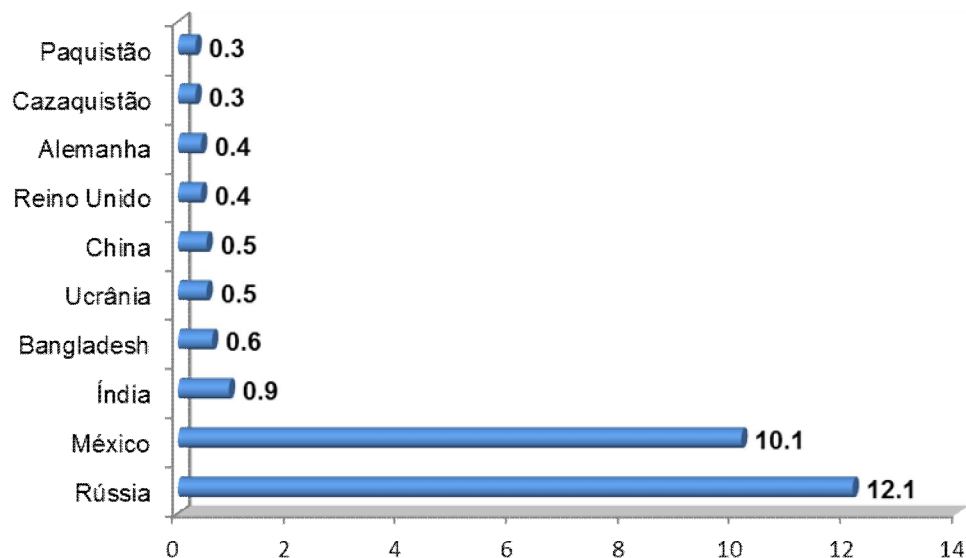


Tabela 4 – Países com maior número absoluto de emigrantes em 2010 (em milhões)
 Fonte: IOM (2010).

Em geral, o principal motivo pelo qual as migrações internas são maiores se comparadas às migrações internacionais reside no fato de as pessoas não disporem de muitos recursos financeiros para migrar longe da sua região de origem. Em zonas de conflito e diante dos desastres naturais, as pessoas tendem a não deixar seu lar por temerem maior perigo ou privação (JACOBSEN, 2005).

Embora as emigrações, ou mesmo as migrações internas, sejam, na sua maioria, impulsionadas por fatores econômicos, muitas delas também têm fatores ambientais de influência contumaz no processo migratório. Diante da ausência de dados precisos sobre as migrações motivadas pelo meio ambiente, muitas delas acabam sendo contabilizadas como migrações de cunho econômico.

Essam El-Hinnawi (1985), em relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), alertou para o crescente número de migrantes motivados por catástrofes ambientais. Ele chamou de refugiados ambientais essa categoria de migrantes, definindo-os como “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida”¹³ (1985, p. 4).

A expressão refugiados ambientais já havia sido cunhada por Lester Brown (2009), na década de 1970, quando o autor alertava para o crescente número de migrantes advindos

¹³ Tradução livre de: “[...] environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life”.

da desertificação, das enchentes, das tempestades intensas, da escassez de recursos hídricos e do excesso de poluentes no meio ambiente. Segundo ele, no futuro, os migrantes motivados pelo aumento no nível dos oceanos, deveriam dominar o fluxo de refugiados ambientais no mundo (BROWN, 2011), como no caso dos pequenos Estados insulares de baixa topografia e das regiões costeiras degradadas que concentram grande densidade populacional.

Segundo Park (2008), refugiado ambiental é o migrante proveniente de um local ameaçado ou danificado por um grande dano ou desastre ambiental. Segal (2001) afirma que os refugiados ambientais refletem a profunda destruição do planeta; esses refugiados, ela aponta, não são vítimas de perseguição política, religiosa, racial, de nacionalidade ou de pertencimento a um grupo social: eles são vítimas de mudanças causadas no meio ambiente e, por não conseguirem sustentar-se em locais ambientalmente degradados, eventualmente têm que migrar internamente ao seu país ou para o exterior.

Myers (2005, p. 1), de uma forma mais ampla, define refugiado ambiental como sendo

Pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em seus países em razão de seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e outros problemas ambientais associados à pressão populacional e extrema pobreza. Em seu desespero, essas pessoas não encontram outra alternativa que não buscar refúgio em outro lugar, mesmo que a tentativa seja perigosa. Nem todos deixam seus países; muitos se deslocam internamente. Mas todos abandonam suas casas temporária ou permanentemente, com pouca esperança de retorno¹⁴.

A Organização Internacional para Migrações (IOM, 2007, p. 1-2), por sua vez, define refugiados ambientais (chamados pela organização de “migrantes ambientais”) como

Pessoas ou um grupo de pessoas que, por razões prementes de súbita ou progressiva alteração no meio ambiente prejudiciais à sua vida ou condições de vida, são obrigadas a deixar sua moradia habitual ou optam por fazê-lo temporária ou permanentemente, e que se deslocam seja dentro do seu país ou para o exterior¹⁵.

O que há de comum entre El-Hinnawi (1985), Park (2008), Segal (2001), Myers (2005), IOM (2007) e tantos outros autores e organizações, mesmo que discordem da nomenclatura

¹⁴ Tradução livre de: “[...] people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return”.

¹⁵ Tradução livre de: “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”.

aqui utilizada¹⁶, é que todos indicam que causas ambientais podem motivar a migração involuntária (ou forçada) de seres humanos para outros locais que não aquele de sua morada habitual.

Os refugiados ambientais encontram-se na seara dos migrantes forçados, uma vez que seu deslocamento em um determinado espaço geográfico ocorreu contra a sua vontade e, em geral, como forma de garantir sua própria sobrevivência (BATES, 2002). Entre os migrantes forçados, o grupo mais comumente encontrado é daqueles que se deslocam em razão de conflitos armados, fazendo jus à proteção do direito dos refugiados caso ultrapassem as fronteiras de um país.

A expressão refugiados ambientais é particularmente incômoda a juristas devido à sua imprecisão frente ao direito dos refugiados. No entanto, ela é largamente utilizada por muitos estudiosos das ciências sociais como forma de chamar atenção para o fato de que esses migrantes não são ordinariamente apenas migrantes, mas sim pessoas que sofrem algum tipo de constrangimento, de causa antropogênica ou natural, que os levam a se movimentar no espaço geográfico.

Na tentativa de se chegar a um consenso a respeito da nomenclatura utilizada para os refugiados ambientais sem prejudicar a normativa jurídico-internacional que desconhece essa categoria de migrantes forçados como refugiados, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade, ocorrida entre 09 e 11 de outubro de 2008 na cidade alemã de Bonn, promovida pela Universidade das Nações Unidas (UNU, na sigla em inglês), lançou os Pontos de Bonn¹⁷, em que sugere os seguintes termos a respeito do tema: (i) “migrantes ambientais de emergência”, referindo-se àquelas pessoas que fogem dos piores impactos ambientais para salvar suas vidas; (ii) “migrantes ambientalmente forçados”, relativa às pessoas que precisam migrar para evitar graves consequências da degradação ambiental; e (iii) “migrantes ambientalmente motivados” que têm a possibilidade de deixar um ambiente de contínua degradação prevenindo o pior para sua sobrevivência.

Outra nomenclatura encontrada na literatura a respeito do tema é de “ecomigrantes”. De acordo com Wood (2001), os “ecomigrantes” distinguem-se dos refugiados ambientais porque, ao contrário destes, não são deslocados forçosamente – embora o meio ambiente influencie diretamente os “ecomigrantes”, estes estão relacionados mais proximamente ao desenvolvimento econômico, incluindo aquelas pessoas que se deslocam para explorar recursos naturais fora do lugar onde residiam. Apesar de interessante, tal expressão poderia ser utilizada tanto para migrantes econômicos quanto para migrantes ecológicos, podendo causar confusão quanto ao seu significado.

¹⁶ Por exemplo: BATES (2002), BLACK (2001), BOANO et. al. (2007), CARDY (1994), DUN e GEMENNE (2008), POPOVSKI e MUNDY (2012), UNHCR (2008).

¹⁷ Disponível em: <<http://www.efmsv2008.org/article/780?menu=103>>. Acesso: 26/05/2012, 5h.

Em defesa da expressão refugiados ambientais, Raiol (2010, p. 213) afirma:

O que se busca ao utilizar a expressão *refugiado ambiental* é uma garantia mais firme e concreta de que os milhões de seres humanos, colocados em mobilidade compulsória, receberão o cuidado e a assistência da comunidade das nações, para salvaguarda de seus interesses mais básicos, tais como, habitação, alimentação, saúde, educação, segurança e, sobretudo, o respeito à dignidade da pessoa humana do refugiado.

Os refugiados ambientais podem ser classificados em três grupos distintos (CLARO, 2011a):

(i) refugiados ambientais *lato sensu*, correspondente a todo e qualquer migrante influenciado não exclusiva, mas majoritariamente por alterações ambientais de vulto (EL-HINNAWI, 1985); (ii) refugiados do clima, para aqueles migrantes forçados exclusivamente em decorrência da mudança e variabilidade climática abruptas (COLLECTIF ARGOS, 2010); e (iii) refugiados da conservação, relativo àquelas pessoas que foram forçadas a deixar sua morada habitual em razão da criação de uma área de preservação ambiental ou similar, mas que necessariamente implique migração humana como efeito direto de políticas públicas – vale afirmar que a maior parte dos refugiados da conservação é composta por comunidades tradicionais, embora não apenas por estas (DOWIE, 2009).

A utilidade de uma pretensa classificação dos refugiados ambientais nada mais é senão a de sistematizar o estudo das suas causas e possíveis soluções baseadas em múltiplos atores¹⁸ e na consecução de políticas públicas direcionadas a esses indivíduos, seja ou não sua migração permanente ou induzida por fatores antrópicos, naturais ou a soma deles. Dentre esses fatores, não há dúvidas de que a mudança e variabilidade climáticas têm contribuído para o aumento da quantidade dessa categoria de migrantes em escala global.

2.2 REFUGIADOS AMBIENTAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS: AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS ASSOCIADAS AO MEIO AMBIENTE

Tanto no reino animal quanto no humano as grandes alterações ambientais são capazes de influenciar positiva ou negativamente os fluxos migratórios. Fatores ambientais podem alterar fluxos migratórios globais e regionais, assim como as migrações podem afetar o meio ambiente. A assertiva pode parecer simples, mas abrange relações complexas e dinâmicas que perpassam regiões e a história (WOOD, 2001). A poluição, os desastres nucleares, a mudança de intensidade das chuvas e da temperatura são apenas alguns dos

¹⁸ Entre esses atores, destacam-se as instituições nacionais e internacionais, os governos, as organizações governamentais, as organizações da sociedade civil e os indivíduos, quer isolada ou coletivamente. O tema é mais bem discutido no capítulo 3 da presente dissertação.

fatores que podem motivar os movimentos migratórios e até mesmo contribuir para a extinção das espécies (Quadro 5).

As mudanças climáticas, por si mesmas, não promovem fluxos migratórios, mas produzem efeitos ambientais e aumentam vulnerabilidades pré-existentes que eventualmente serão a causa próxima dos movimentos migratórios (IOM, 2009). O problema torna-se ainda maior nas regiões de alta vulnerabilidade socioambiental e de grande concentração populacional.

Categoria	Desastres Naturais	Mudanças cumulativas (slow onset)	Acidentes industriais e causados involuntariamente	Projetos de desenvolvimento	Conflitos e força de trabalho
Causas Específicas	Enchentes, terremotos, erupções vulcânicas, deslizamentos de terra, tempestades costeiras, furacões e tsunamis	Degradação da terra, secas, deficiência hídrica, mudanças climáticas e aumento no nível de água dos oceanos	Acidentes nucleares, desastres industriais e poluição ambiental	Construção de rios, barragens e irrigação de canais, mineração e urbanização	Força de trabalho biológica, destruição intencional do meio ambiente e conflitos sobre recursos naturais

Quadro 5 – Principais causas da migração induzida por fatores ambientais
 Fonte: STOJANOV (2008) *Apud* HUGO (2010, p. 11). Tradução livre.

O continente asiático apresenta a maior quantidade absoluta da população mundial, representando aproximadamente 4,2 bilhões de habitantes ou 60,3% da população do planeta (UNDESA, 2009). A região possui uma grande quantidade de países em desenvolvimento e um número muito significativo de países subdesenvolvidos, o que significa que grandes alterações ambientais não apenas são capazes de motivar fluxos migratórios como também podem contribuir para uma maior desaceleração econômica e, em última instância, para o empobrecimento dos cidadãos.

Diante da mudança e variabilidade climática globais, a projeção de migrantes induzidos pelo aumento no nível de água dos oceanos ou pela desertificação, além da intensificação dos conflitos internacionais sobre os recursos naturais, têm sido objeto de preocupação nos *fora* internacionais e, principalmente, entre os países e sociedades mais afetados.

Estimativas apontam que entre 2008 e 2010 aproximadamente 95 milhões de novos deslocados internos relacionados a fatores ambientais surgiram em razão de desastres associados às mudanças do clima ou a desastres naturais proporcionados por fatores geofísicos (Quadro 6).

Causa do deslocamento	2008	2009	2010
Desastres relacionados ao clima	20.3	15.2	38.3
Desastres geofísicos	15.8	1.5	4.0
Total	36.1	16.7	42.3

Quadro 6 – Número de deslocados internos induzidos por causas ambientais (em milhões)
 Fonte: IDMC/NRC/OCHA (2011, p. 4). Tradução livre.

Os fatores de início lento estão relacionados à degradação ambiental, ao uso indiscriminado do solo para agricultura, aos impactos do turismo sobre o meio ambiente, à poluição, entre outros; os fatores de início rápido estão associados aos eventos naturais extremos e abruptos, como os terremotos, maremotos, tsunamis, furacões, ciclones, etc.

Muitos são os fatores de mobilidade humana associada ao meio ambiente, conjunta ou isoladamente considerados: (i) o aumento da densidade demográfica em diversas regiões do globo tem pressionado negativamente o meio ambiente; (ii) a exploração indiscriminada e incalculada dos recursos naturais tem levado à sua exaustão; (iii) situações de vulnerabilidade socioambiental têm estimulado conflitos sobre os recursos naturais; (iv) as mudanças climáticas globais têm causado sérios efeitos na vida, saúde, moradia e finanças.

Considerando-se a complexidade dos movimentos migratórios, é bastante difícil se precisar os motivos do deslocamento humano. Em geral, os fatores determinantes das migrações associam-se a mais de uma causa simultânea – seja ela de ordem política, econômica, social, cultural ou ambiental (KEANE, 2004).

Entre os refugiados, é mais comum que eles vivam próximos ao seu local de origem, aguardando situação propícia para seu retorno (UNDP, 2009). A IOM (2009) estima que o número de refugiados ambientais no mundo pode chegar a 1 bilhão de pessoas, especialmente a partir dos impactos das mais recentes mudanças climáticas no meio ambiente.

Apesar da inexistência de dados específicos a respeito do número de refugiados ambientais no mundo (IOM, 2009), as estimativas do PNUD parecem estar em consonância com a realidade enfrentada por muitos países: na sua maioria, os refugiados ambientais originários de regiões continentais tendem a se deslocar dentro do seu próprio país (caso encontrem local adequado para sua sobrevivência); os refugiados ambientais provenientes de ilhas, por outro lado, tendem a se abrigar fora do país de origem, uma vez que o espaço limitado pode dificultar ou mesmo impedir o aumento demográfico na região.

As mudanças climáticas globais têm o potencial de surtir efeitos não apenas na mobilidade humana associada ao meio ambiente, mas também podem aumentar os conflitos

internos e internacionais por recursos naturais¹⁹ (MAZO, 2010; MATTHEW et. al., 2010; WELZER, 2010) e contribuir para o aumento de doenças infectocontagiosas, especialmente àquelas relacionadas a climas mais quentes (MORAN, 2011).

A IOM (2010) indica a necessidade de desenvolvimento das seguintes áreas no que toca às migrações motivadas pelo meio ambiente: (i) maior evidência entre migração e meio ambiente; (ii) medidas de redução de desastres; (iii) estratégias de adaptação; (iv) preparação de planos de evacuação populacional; (v) preenchimento das lacunas no arcabouço jurídico e normativo; (vi) implementação de leis e políticas nacionais sobre deslocamento interno; (vii) emendar leis e políticas imigratórias nacionais; (viii) estabelecer políticas proativas de reassentamento; e (ix) prover assistência humanitária.

Além disso, é imprescindível analisar, no caso concreto, a resiliência dos grupos animais ou humanos e a capacidade de adaptação dos mesmos às novas conjunturas como fatores vitais para assegurar sua existência. A grande vantagem humana, nesse contexto, é a criação de tecnologias que podem prever algumas ocorrências ambientais (como tufões e ciclones, por exemplo) para que, previstas, elas possam ser mitigadas, pelo menos quanto aos seus efeitos danosos sobre a população.

2.3 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS OCACIONADOS POR DANOS AMBIENTAIS: A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL PROVENIENTE DE ILHAS E DE REGIÕES COSTEIRAS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS

Muitas projeções sobre os efeitos danosos relacionados às mudanças climáticas procuram prever como e quais sociedades serão mais afetadas para que medidas sejam tomadas antes que os danos ocorram. Quando isso ocorre, a ideia é que comunidades, governos, organismos internacionais e não governamentais busquem soluções para os impactos adversos da mudança do clima.

Segundo Neves e Muehe (2008, p. 221), “a zona costeira é influenciada por agentes oceânicos, atmosféricos e continentais, motivo pelo qual ela é particularmente sensível a mudanças climáticas”. As atividades econômicas, o uso do solo e a pressão populacional também contribuem para afetar o meio ambiente litorâneo, que tende a se tornar mais frágil às alterações ambientais.

A redução do risco de desastres (DRR, na sigla em inglês) é uma estratégia segundo a qual são analisadas as condições geofísicas, ambientais e a interação humana em determinado espaço geográfico para, a partir da coleta de dados *in concreto*, elaborar um

¹⁹ Alguns países já têm histórico de conflitos motivados por competição em torno dos recursos naturais disponíveis. Mais recentemente, tem-se verificado que as disputas em Darfur, no Sudão, têm sido intensificadas de acordo com os efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas na disponibilidade de alimentos e de água.

plano de ação com o intuito de mitigar os danos causados ao meio ambiente e à própria sociedade. Por meio dela, tanto a sociedade civil quanto as instâncias governamentais poderão adotar práticas mais sustentáveis para, se não puderem evitar as alterações ambientais de vulto, ao menos impedir que seus danos ambientais e humanos sejam maiores.

A DRR é, portanto, uma estratégia de adaptação ao meio que é particularmente importante nas pequenas ilhas e nas regiões costeiras de baixa topografia em razão da complexidade de fatores, naturais e humanos, que podem ser alcançados tanto pelas alterações ambientais de início lento (*slow onset*) quanto as de início rápido (*rapid onset*), particularmente quando derivadas da mudança e variabilidade climáticas.

Bangladesh, localizado no Oceano Índico, tem, todos os anos, entre $\frac{1}{3}$ e $\frac{2}{3}$ do seu território submerso pelas enchentes, comuns na região devido ao clima de monções (KING, 2010). A mudança e variabilidade climáticas, porém, têm aumentado a duração dessas enchentes e a quantidade de água proveniente tanto das chuvas quanto das cheias dos rios que banham a região (COLLECTIF ARGOS, 2010).

Uma vez que o tema é bastante preocupante, especialmente naquelas regiões e comunidades afetadas e que por vezes não recebem a devida atenção seja do seu próprio governo ou mesmo da comunidade internacional, alguns documentários (Quadro 7) têm sido elaborados para divulgar a problemática e fazê-la conhecida do grande público.

Três documentários recentes e premiados em festivais de cinema internacionalmente retratam o drama dos refugiados ambientais pelo mundo. *Climate Refugees* (2009), *Sun Come Up* (2010) e *The Hungry Tide* (2011) apresentam casos de migrantes forçados pelas mudanças do clima e as projeções que o problema pode tomar no futuro próximo.

Climate Refugees mostra não apenas os efeitos danosos das mudanças climáticas sobre a população mundial, especialmente dos habitantes das pequenas ilhas e dos países costeiros de baixa topografia, como também entrevista muitos pesquisadores e políticos sobre o tema do deslocamento forçado de pessoas.

Sun Come Up descreve a migração de toda uma comunidade das Ilhas Carteret, na Papua Nova Guiné. O caso retratado mostra a população de um vilarejo em negociação com habitantes de outras comunidades para realocar sua população e as dificuldades que esse auto planejamento, desprovido de ajuda governamental, implica.

Em *The Hungry Tide*, uma líder comunitária afirma que as mudanças climáticas são uma questão de justiça ambiental e que os países mais poluidores do mundo têm responsabilidade sobre o destino de milhões de refugiados do clima pelo planeta.

Todos os três documentários mostram quão preocupante são os efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas sobre a população mundial, especialmente sobre as pessoas de renda mais baixa. Seus diretores têm divulgado os documentários em diversas universidades, instituições de pesquisa e comunidades em todo o mundo para disseminar a temática e exigir que tomadores de decisão nos planos doméstico e internacional tomem medidas efetivas acerca do destino e das condições de vida desses milhões de pessoas.

Quadro 7 – Refugiados do clima são retratados no cinema
Organização: CLARO.

Embora não seja a primeira opção de muitas pessoas, a migração é uma forma de adaptação às mudanças na medida em que grupos humanos buscam viver em locais de menor perigo. Planejada ou não, a migração pode ser a única opção para pessoas cuja moradia encontra-se próxima a áreas ambientalmente mais vulneráveis, sendo que ela pode ser tanto interna a um Estado quanto internacional.

Westra (2009) aponta que os países desenvolvidos preocupam-se em enviar ajuda financeira àqueles afetados pela mudança e variabilidade climáticas extremas na tentativa de evitar que imigrantes desses locais eventualmente cheguem aos seus territórios. Tal assertiva não parece despropositada se analisadas as políticas migratórias e os discursos políticos recentes de países como Estados Unidos (EUA) e União Europeia (UE).

Desde os ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono em 2001, a segurança nos aeroportos de todo o país foi intensificada e a emissão de vistos para não nacionais foi dificultada. Nos EUA, as restrições imigratórias aumentaram consideravelmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (CHÁVEZ, 2008; DAUVERGNE, 2008), sendo que muito antes a imigração já era considerada questão de segurança nacional, especialmente em razão dos imigrantes indocumentados que atravessam todos os anos as fronteiras do país (ZOLBERG, 2001).

A Europa, a exemplo dos EUA, já havia posto em prática medidas veladas para contenção de imigrantes bem antes de 2001. No entanto, não apenas suas políticas tornaram-se amplamente divulgadas na mídia quando o então Ministro da Justiça Francês, anunciou, que seu país não apenas havia cumprido com as metas da UE em repatriações, naquele ano, como as havia superado. O que foi dito como motivo de orgulho pelo ministro francês, certamente não foi bem visto pela comunidade internacional, especialmente por aqueles países que têm agido com base na reciprocidade no tratamento dado ao estrangeiro.

Nesse contexto, poderíamos, então, falar em uma crise migratória global? Penso que sim, considerando a crescente dificuldade que os migrantes têm de cruzar as fronteiras dos países e de serem aceitos fora do seu território de origem, especialmente se forem provenientes de países menos desenvolvidos. Vale ressaltar que não são apenas os migrantes econômicos ou os refugiados ambientais que enfrentam dificuldades de admissão no estrangeiro: esse fato também tem sido relatado, há décadas, em relação aos refugiados, mesmo aqueles que fogem de seu país de origem por motivo de conflito armado e temem por sua sobrevivência.

Em face dessas considerações, pode-se inferir que o aumento de refugiados ambientais pelo mundo nos próximos anos poderá enrijecer ainda mais as políticas migratórias internacionais, contribuindo para a nova onda de crise migratória global que

parece se assentar no início deste século, em especial após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e a crise econômica mundial de 2008 (CLARO, 2011c).

3. OS REFUGIADOS DO CLIMA NA GOVERNANÇA GLOBAL

A agenda ambiental global tem evoluído consideravelmente desde os primeiros acordos ambientais internacionais do início do século XX, passando pelo Tratado Antártico (1959), pela Conferência da Biosfera (1968) e pela Convenção de Ramsar (1971) até atingir seu primeiro grande encontro multilateral na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano (1972), ocorrida em Estocolmo, na Suécia (RIBEIRO, 2010).

Na década de 1960, o ambientalismo tornou-se expressão da preservação da natureza como contraponto ao desenvolvimento industrial desenfreado e ao crescimento populacional sem controle. Os impactos ambientais causados pela exploração ilimitada dos recursos naturais, o aumento do consumo e os desastres ambientais causados pela industrialização foram o ponto de partida para obras literárias importantes em matéria ambientalista e para a consequente disseminação das preocupações ambientais somadas às crescentes tragédias humanas e ambientais em muitos países industrializados, especialmente nos EUA, em que a opinião pública passou a questionar o custo-benefício da poluição industrial (SPETH, 2005).

Entre essas obras importantes para a disseminação do tema ambiental no mundo, destacam-se: *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson; *The Population Bomb* (1968), de Paul e Anne Ehrlich; *The Tragedy of the Commons* (1968), de Garrett Hardin; e *The Limits to Growth* (1972), de Dennis e Donella Meadows e Jørgen Randers. Nesse cenário de um emergente ambientalismo, a Conferência de Estocolmo (1972) representou a primeira reunião multilateral sobre meio ambiente que resultou na negociação de acordos internacionais sobre o tema (BARROS-PLATIAU, 2006).

Como já assinalado, refugiados do clima são migrantes forçados induzidos pela mudança e variabilidade climáticas. Essas pessoas não são propriamente consideradas refugiadas nos termos da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) ou de acordo com seu Protocolo (1967). Não obstante inexistir, hodiernamente, uma categoria de migrantes forçados movidos pelas mudanças climáticas, é certo que os efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas têm provocado migrações internas e internacionais durante toda a história humana e, nas últimas três décadas, têm contribuído ainda mais para o aumento desse tipo de movimento migratório em todo o planeta.

Estimativas apontam para a migração de 250 milhões a 1 bilhão de pessoas por todo o mundo até 2050 (IOM, 2009), números estes que dependem de como os contingentes humanos são e serão afetados pela mudança do clima, dos danos causados pela mudança e variabilidade climática, das medidas adaptativas prévias e do grau de resposta a esses danos tanto por parte das comunidades como dos governos.

No cenário político internacional, os refugiados do clima deparam-se com dificuldades de toda sorte, desde a indisposição de discussão do tema e ajuda por parte dos países desenvolvidos até ausência de reconhecimento de que proteger os refugiados do clima é, no fundo, uma questão de direitos humanos e de ajuda humanitária. Exceção a essa postura é relativamente rara e pode ser encontrada nos países que já são e que, devido às mudanças climáticas, provavelmente serão grandes receptores desses migrantes, como a Austrália.

A questão dos refugiados do clima frente à governança global é de suma importância para se tratar do tema sob as perspectivas social, ambiental, jurídica e econômica e a elaboração de mecanismos condizentes com a gravidade da situação é urgente no plano internacional. A temática, por esse motivo, é ampla e requer tratamento em todas as áreas do conhecimento. No presente capítulo, serão discutidos os regimes internacionais do meio ambiente e migratório globais para, depois, se propor um debate sobre a estruturação de uma governança migratória-ambiental capaz de tratar efetivamente do tema dos refugiados do clima.

Embora não haja consenso na definição de governança, ela será aqui entendida como a forma pela qual múltiplos atores buscam soluções para um problema comum, independentemente da escala sobre a qual a questão se apresente. Tratar-se-á, neste trabalho, da governança sob a ótica dos regimes internacionais, na tentativa de se buscar mecanismos congruentes e passíveis de conferirem um aparato jurídico-político para os refugiados do clima.

3.1 AS TEORIAS DOS REGIMES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Etimologicamente, governança provém do grego *kybernetes*, que correspondia à navegação e à condução de navios (STOKKE, 1997). Hodiernamente, porém, não há consenso entre os teóricos na definição contemporânea de governança e tampouco dos regimes internacionais. Não obstante, importa refletir sobre o papel da governança enquanto sistema que visa tratar de um tema específico nas diversas escalas e por meio da atuação dos mais diversos atores.

A Comissão da ONU sobre Governança Global afirma que governança é

A soma das várias maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, gerem seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual se concilia e se age sobre interesses distintos ou conflituosos (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 2).

Para Rosenau (2000, p. 15-16), a governança

Abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

A importância da governança é reconhecida mundialmente, sendo que ela pode ser dividida em boa governança, aquela que alcança seus objetivos, e má governança, aquela em que seus mecanismos não são suficientes para resolver o problema a que se propôs. A título de ilustração, o ex-secretário geral da ONU, Kofi Annan, chegou a afirmar que

A boa governança compreende o império da lei, instituições estatais eficientes, transparência, *accountability* no gerenciamento dos interesses públicos, o respeito pelos direitos humanos e a participação significativa de todos os cidadãos no processo político de seus países e nas decisões que afetem suas vidas (REIF, 2004, p. 65).

Rosenau (2000) faz importante dissociação entre governança e governo, concluindo que a governança independe da existência de um governo pelo fato de que o Estado não é o único ator a atuar nesse tema. Mesmo que a noção de governança esteja dissociada daquela de governo, no que tange à governança sob a perspectiva dos regimes internacionais, deve-se ter em mente que o estabelecimento desses regimes usualmente ocorre por meio da celebração de tratados multilaterais por parte dos entes estatais da arena internacional.

Regimes internacionais, por sua vez, são uma vertente dentro do quadro geral da governança, podendo ser entendidos sob duas principais perspectivas: (i) “um regime é um conjunto de normas, regras ou de procedimentos de tomada de decisão, quer implícitos ou explícitos, que produzam alguma convergência nas expectativas dos atores numa determinada área de atuação” (KRASNER, 1982, p. 186); e (ii) “um regime é um sistema de princípios, normas, regras, procedimentos operacionais e instituições que os atores criam ou aceitam para regular ou coordenar suas ações num tema particular e específico das relações internacionais” (CHASEK et. al., 2010, p. 19).

Embora muito similares, as duas concepções de regimes internacionais guardam diferenças estruturais entre si (CHASEK et. al., 2010), sendo que aquela baseada não apenas em normas, mas, sobretudo, em princípios norteadores e arranjos institucionais formais é potencialmente mais sólida e oponível tanto política quanto juridicamente em relação àqueles atores que desrespeitarem o regime do qual façam parte.

Acima de qualquer tentativa de definição dos regimes, porém, deve-se considerar que a formação desses regimes internacionais depende da escolha racional dos Estados (no

caso, dos agentes que têm legitimidade para representá-los, como chefe de Estado, chefe de governo e diplomatas devidamente credenciados para tal finalidade), tema inserido na ideia de que a cooperação pode ser a maneira mais coerente de se tratar de assuntos de interesse estatal coletivo com a possibilidade de maiores ganhos para os atores individuais agindo em conjunto do que isoladamente.

A questão da escolha racional dos Estados também pode está intimamente ligada ao de interesse nacional que, para os teóricos da escola realista das relações internacionais, implica na construção de alianças internacionais na busca simultânea do menor custo e do maior benefício nas relações interestatais. Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 25), “nega-se, com essa racionalidade, o componente político das decisões e destaca-se o consenso entre os atores internos em torno dos objetivos que o Estado deveria seguir”.

A respeito do tema, Bull (2002, p. 80) assim comenta:

Dizer que a política exterior de um estado deve basear-se nos interesses nacionais significa insistir em que quaisquer posições que sejam adotadas devem ser parte de um plano de ação racional; a abordagem da política externa baseada no interesse nacional pode ser contrastada, assim, com uma política que consista simplesmente em manter de forma acrítica uma postura estabelecida ou em reagir mecanicamente aos acontecimentos.

Sob a perspectiva das relações internacionais, pode-se analisar a formação de regimes por meio da teoria neoliberal (estabelecimento das instituições e da própria cooperação em que se baseiam os regimes), com traços da teoria realista e neorrealista (na questão do interesse nacional que permeará a atuação – e a ausência dela – de um Estado no seio de um regime particular) e a própria ideia de anarquia no sistema internacional. O sistema internacional anárquico implica na ausência de poder central entre os Estados, de maneira que todos os países encontram-se em uma condição de igualdade em termos de poder soberano (BULL, 2002).

Se, por um lado, pode-se relacionar, mesmo que indiretamente, a governança global a aspectos encontrados com maior peso no realismo, por outro lado, o estabelecimento de instituições e a ideia de cooperação, depois de reconhecida a anarquia no sistema internacional, relacionam-se muito mais à teoria neoliberal de relações internacionais, em que se reconhece a interdependência estatal e a necessidade de cooperação, considerando, ainda, que os Estados não são os únicos atores na arena internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Embora os regimes internacionais tenham por objetivo estabelecer normas e princípios em torno de um tema comum como forma de cooperação para resolvê-los e, em um primeiro momento, não intentem impor obrigações oponíveis aos Estados (KEOHANE, 1984, *Apud* ABBOTT; SNIDAL, 2000), a partir do momento em que esses Estados

formalizam tratados internacionais, eles igualmente passam a se obrigar juridicamente a eles. Ou seja, embora a intenção dos regimes internacionais seja cooperar sem impor obrigações aos entes estatais, a simples formalização de tratados internacionais gera deveres aos Estados perante seus pares.

De acordo com o artigo 2º, I, letra a, da Convenção da ONU sobre o Direito dos Tratados (1969) (CVDT), tratado internacional é um acordo de vontades celebrado de forma escrita entre Estados soberanos ou entre um Estado e uma organização internacional, independentemente do número de instrumentos que o componham e de sua nomenclatura (se tratado, acordo, convenção, pacto, protocolo, entre outros)²⁰.

Usualmente, ele é acompanhado de direitos e obrigações independentemente do seu objeto. A força normativa do tratado internacional depende da forma como ele foi celebrado – se pertencente à *hard law*, seu poder normativo tende a ser maior do que aqueles celebrados sob a égide da *soft law*, com a exceção de seus dispositivos serem considerados normas cogentes de direito internacional, situação na qual o documento originalmente de *soft law* terá valor igual ou superior àquele de *hard law*²¹.

Prevalecem também os princípios do *pacta sunt servanda*, segundo o qual um Estado tem o dever de respeitar os acordos que assumiu, e o da boa fé²². O desrespeito a um tratado internacional implica em responsabilidade para as partes, sejam elas Estados ou organismos internacionais²³. O grau de responsabilidade internacional e seu tipo (se civil ou penal, por exemplo) serão determinados pela extensão do dano causado na violação do acordo (VILLIGER, 2009).

O desrespeito aos tratados internacionais em vigor e devidamente ratificados gera responsabilidade internacional por parte do Estado violador, que pode ser oponível politicamente – por meio de medidas coercitivas – e juridicamente através de ações judiciais perante os tribunais competentes, seja na esfera nacional, quando um indivíduo demanda

²⁰ O artigo diz que: “‘Tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

²¹ De acordo com o artigo 53 da CVDT, “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”.

²² Segundo o artigo 26 da CVDT, “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

²³ O arcabouço normativo da responsabilidade internacional dos Estados é item controverso na agenda política internacional (por motivos óbvios) desde o estabelecimento da ONU no pós-Segunda Guerra. Apenas na década de 1980 a Comissão de Direito Internacional da ONU chegou a um texto mais ou menos consensual. O documento foi aprovado pela Resolução 81/2000 da Assembleia Geral da Organização. No que tange à responsabilidade internacional dos organismos internacionais, a mesma Comissão apenas no final de 2011 publicou texto sobre o tema, que já foi tratado em Parecer Consultivo na Corte Internacional de Justiça – entendida a responsabilidade internacional da ONU por danos causados a seus funcionários quando em missão oficial – e tem sido objeto de diversas decisões judiciais internamente aos Estados.

contra o Estado por danos a ele causados em razão dessa violação, seja no plano internacional.

Se o tratado violado fizer parte de um regime internacional, o Estado violador pode colocar em dúvida seu compromisso com o regime como um todo. Nesse caso, as sanções políticas, econômicas e jurídicas, quando aplicáveis, poderão ter um viés mais amplo no sentido de englobarem todo o conjunto normativo e principiológico do regime. Como exemplo, pode-se citar o sistema de solução de controvérsias da OMC, em que um Estado violador de acordo comercial pode sofrer retaliações relativas a outro aspecto do comércio internacional por parte do Estado violado que não no objeto da disputa original.

Sob a perspectiva de desrespeito a um regime internacional, o Estado violador terá, em geral, a desvantagem de ser conhecido como não mantenedor dos seus compromissos, o que certamente lhe causará prejuízos em uma ou múltiplas esferas, sem contar eventuais sanções produzidas contra ele no seio do próprio regime ou fora dele, sejam elas jurídicas, políticas ou de ambas as esferas.

No caso tanto do regime migratório quanto do regime ambiental, estes são compostos tanto por instrumentos de *hard law* quanto de *soft law*. Não obstante a existência de disposições normativas, ambos os regimes dependem não apenas das normas e dos princípios que englobam, mas, sobretudo, da atuação dos atores que participam desses regimes, sejam Estados, ONGs ou indivíduos. É certo que nas temáticas migratória e ambiental sob a perspectiva global os Estados ainda dominam os moldes da governança, embora os atores não estatais representem papel muito maior na ação e no discurso ambiental e migratório.

O reconhecimento de que as questões ambientais alcançam escala global, mesmo que sua origem seja local, a percepção da finitude dos recursos naturais frente ao consumo, a degradação ambiental intensa e a necessidade de governança para enfrentamento dos problemas ambientais comuns deram origem às grandes conferências da ONU sobre meio ambiente. A Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Humano (1972) e a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (1992), juntamente com os acordos internacionais gerados nesses processos, representam o nascimento do regime ambiental global.

Atualmente, o número de acordos internacionais multilaterais sobre meio ambiente é aproximadamente de 1.100 (Tabela 5), além de 1.500 acordos bilaterais (Tabela 6) e cerca de outros 250 acordos que permeiam a área ambiental (MITCHELL, 2012), o que reforça não apenas a consolidação de um regime ambiental global (do qual deriva, por exemplo, o regime climático global), mas, sobretudo, a reconhecimento da necessidade de negociações internacionais a respeito de temas ambientais comuns a todos.

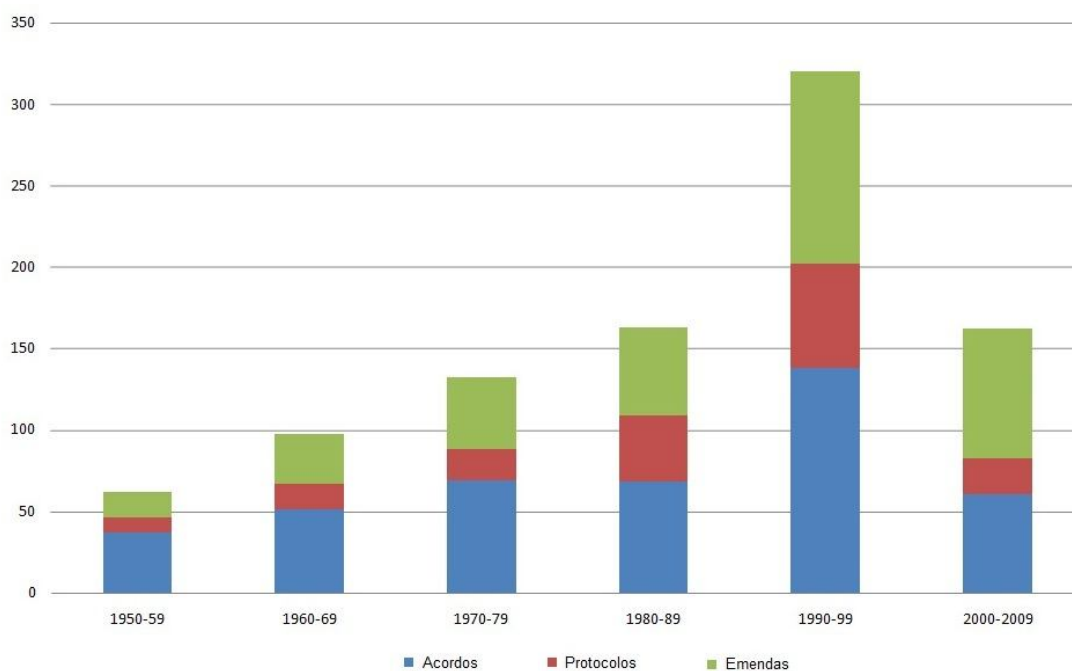


Tabela 5 – Acordos Multilaterais sobre Meio Ambiente (1950-2009)
 Fonte: Mitchell (2012). Disponível em: <<http://iea.uoregon.edu/images/Multilaterals.jpg>>. Acesso: 20/04/2012.

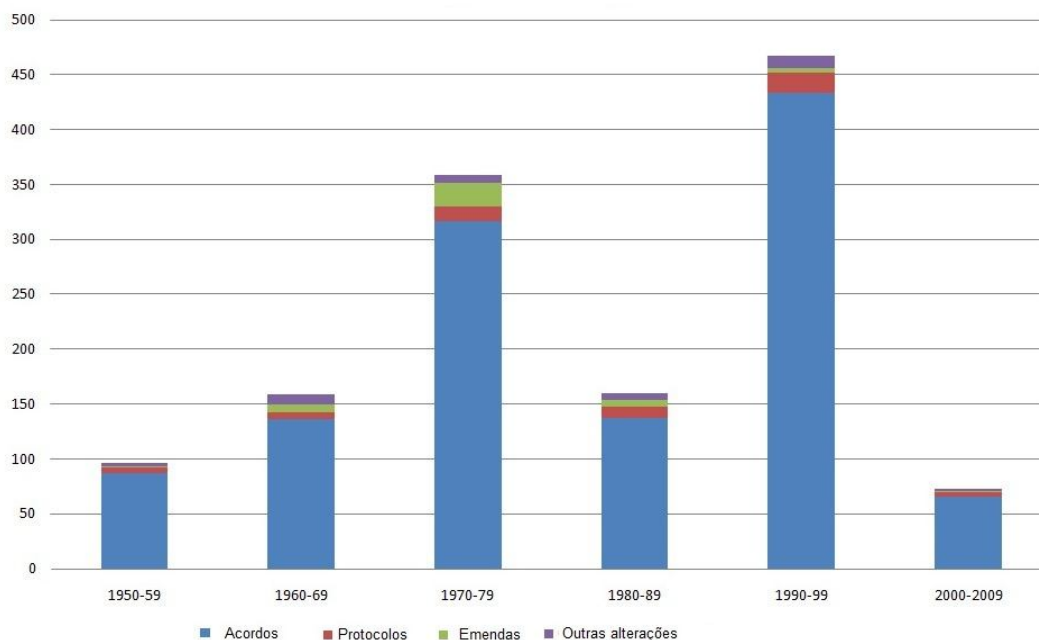


Tabela 6 – Acordos Bilaterais sobre Meio Ambiente (1950-2009)
 Fonte: Mitchell (2012). Disponível em: <<http://iea.uoregon.edu/images/Bilaterals.jpg>>. Acesso: 20/04/2012.

Percebe-se que o grande salto na elaboração de acordos bi e multilaterais sobre meio ambiente ocorreu na década de 1970 como consequência direta da Conferência de

Estocolmo (1972). Essa tendência foi mantida, no sistema multilateral, a partir do ano 2000, embora tenha ocorrido uma diminuição dos acordos bilaterais, parcialmente motivados pela prevalência das conferências multilaterais sobre meio ambiente no âmbito da ONU.

A década de 1990, por sua vez, foi o maior palco do multilateralismo até então visto na política internacional em razão de uma série de acontecimentos, como (i) o fim da Guerra Fria, que havia representado a bipolaridade geopolítica nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, (ii) a “onda democratizante” (ALVES, 2001) que resultou não apenas no estabelecimento de governos democráticos (a exemplo da América Latina), mas também foi representação dos novos temas da agenda internacional, do fortalecimento da sociedade civil e das conquistas em matéria de direitos humanos, e (iii) a consolidação do próprio sistema multilateral, consubstanciado no papel preponderante da Assembleia Geral da ONU a respeito desses acordos de abrangência global.

O embaixador Lindgren Alves (2001) chama a década de 1990 de “a década das conferências” em razão de ela ter sido o período do estabelecimento de uma agenda social na ONU com enfoque não apenas na visão tradicional de direitos humanos, mas especialmente em temas sociais relacionados ao desenvolvimento sustentável, consubstanciados nos acordos internacionais e nos princípios definidos na Rio-92 que não dissociam os temas ambientais dos temas sociais.

3.2 O REGIME GLOBAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, O REGIME MIGRATÓRIO INTERNACIONAL E SUAS LIMITAÇÕES FRENTE AOS REFUGIADOS DO CLIMA

Embora seus fenômenos sejam tão antigos quanto a própria organização das sociedades, tanto o regime migratório quanto o regime climático globais são bastante recentes, não excedendo poucas décadas de história civilizacional.

O fenômeno migratório, por exemplo, está presente na história desde a existência humana no planeta (HARTWOOD, 2008), sendo que é possível encontrar referência aos direitos dos estrangeiros desde a Antiguidade; o direito tal qual hoje conhecido, porém, apenas passou a regular de forma mais pontual e abrangente os direitos dos migrantes no século XX.

Ao longo dos anos, a compreensão da química atmosférica e a percepção de que a humanidade aos poucos contribui para inviabilizar suas atuais condições de vida contribuíram para uma maior preocupação sobre o aquecimento global e a construção de um sistema internacional que, baseado na cooperação, fazia-se necessário e urgente frente ao grave problema (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001).

Por se tratar de um fenômeno de alcance global, as respostas às mudanças climáticas também precisam ser globais, buscadas especialmente por meio da cooperação

internacional (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001). Por isso, a quantidade de reuniões e de acordos internacionais, bi e multilaterais, a respeito do tema têm crescido nos últimos anos.

O regime global de mudanças climáticas é formado essencialmente por tratados internacionais que orbitam em torno da Convenção-Quadro da ONU Mudanças Climáticas (1994) e o regime migratório global, por sua vez, é baseado essencialmente nos direitos dos refugiados, compostos pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967), e na Convenção das ONU para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e membros de suas famílias (1990).

O regime global de mudanças climáticas tem como marco inicial a criação, em 1988, do IPCC, PNUMA, e do estabelecimento da OMM, também parte do sistema da ONU (Quadro 8). O IPCC, então, passou a ser responsável pela elaboração de relatórios periódicos a respeito das dimensões, causas e efeitos das questões climáticas.

Conferência	Data	Órgão Organizador	Conclusões e principais recomendações
Conferência de Villach	1985	OMM e PNUMA	Alta probabilidade de mudanças climáticas significativas. Estados devem começar a considerar uma convenção global sobre mudanças climáticas.
Conferência de Toronto	1988	Canadá	As emissões globais de CO ₂ devem ser reduzidas em 20%. Os Estados devem desenvolver uma convenção-quadro abrangente sobre o direito atmosférico.
Assembleia Geral da ONU	1988	ONU	Mudanças climáticas são uma “preocupação comum da humanidade”.
Cúpula de Haia	1989	Holanda	Estados signatários promoverão nova autoridade institucional para combater as mudanças climáticas com a tomada de decisões não unânimes.
Conferência de Noordwijk	1989	Holanda	Os países industrializados devem estabilizar assim que possível as emissões de gases causadores do efeito estufa. Muitos países apoiam a estabilização das emissões para o ano 2000.
1º Relatório do IPCC	1990	OMM e PNUMA	É provável que a temperatura média global aumente cerca de 0,3° C por década num cenário de emissões no atual contexto do comércio global.
2ª Conferência do Clima	1990	OMM e PNUMA	Os países precisam estabilizar as emissões de gases causadores do efeito estufa. Os países desenvolvidos devem estabelecer metas de emissão e/ou programas nacionais ou estratégias.
Assembleia Geral da ONU	1990	ONU	Estabelecimento do Comitê de Negociações Internacionais (INC, na sigla em inglês), sob os auspícios da Convenção do Clima.

Cúpula da Terra	1992	CNUMAD	A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas é aberta a assinatura.
1ª Conferência das Partes	1995	Convenção do Clima	O Mandato de Berlim autoriza as negociações a fortalecerem os compromissos da Convenção do Clima.
2ª Conferência das Partes	1996	Convenção do Clima	Declaração ministerial de Genebra.
3ª Conferência das Partes	1997	Convenção do Clima	Protocolo de Quito.
4ª Conferência das Partes	1998	Convenção do Clima	Plano de Ação de Buenos Aires.

Quadro 8 – Marcos do regime global de mudanças climáticas
 Fonte: BODANSKY (2001, p. 25-26). Tradução livre.

Apesar dos intensos debates e negociações, os governos ainda não foram capazes de estabelecer uma política sólida e eficaz para mitigar as mudanças do clima ou mesmo para combater seus efeitos adversos (GIDDENS, 2010). Embora os países discutam formas de ação e cooperação para diminuir as emissões de gases causadores do efeito estufa, muitos Estados e indivíduos continuam a agir como *free-riders* discursivos a respeito do tema (FONSECA; BURSZTYN, 2007).

No que tange aos refugiados do clima, os discursos e pedidos de cooperação internacional surgem de governos que têm enfrentado o desafio de conter não apenas os efeitos danosos das mudanças climáticas sobre seu território e população, mas também da inevitável migração humana que acompanha eventos climáticos extremos e danos ambientais significativos no seu território.

Não se sabe exatamente quantos refugiados ambientais há no mundo, mas estima-se que hoje existam cerca de 200 milhões deles e que este número pode chegar a 1 bilhão antes de 2050 (IOM, 2009). Desses, a maioria tende a se deslocar nos limites territoriais do seu país de origem, mas a expectativa para pequenas ilhas e regiões costeiras de baixa topografia e alta densidade demográfica é que a migração internacional proveniente desses locais seja bastante significativa.

De acordo com a IOM (2010, p. 3),

Nas próximas décadas, a migração internacional deve se transformar em escala, alcance e complexidade devido ao aumento das disparidades demográficas, aos efeitos da mudança do clima, à nova dinâmica política e econômica global, revoluções tecnológicas e redes sociais. Essas transformações estarão associadas com o aumento de oportunidades, de crescimento econômico e redução da pobreza a inovação social e cultural. Entretanto, problemas existentes também serão exacerbados e gerarão novos desafios – da migração irregular à proteção dos direitos humanos dos migrantes. A maior parte dos países do mundo (não apenas entre os em desenvolvimento) não tem capacidade para efetivamente gerir a atual movimentação internacional de pessoas, sem mencionar a capacidade de responder a essas novas dinâmicas. (tradução livre)

As preocupações da IOM a respeito da migração internacional são extremamente válidas na medida em que a governança migratória internacional é praticamente inexistente (BADIE *et. al.*, 2008), seja no que tange às instituições ou às normas protetivas dos migrantes. Em nome do princípio da soberania, são os Estados que, individualmente, estabelecem políticas migratórias e aceitam ou não o ingresso de estrangeiros em seu território. Aos demais atores e principalmente migrantes, cabe apenas se adequar às exigências de ingresso e, por meio da instigação da opinião pública, denunciar abusos aos direitos humanos dos migrantes e demandar melhor tratamento nas faixas de fronteira, aeroportos ou dentro do território do país de acolhimento.

Atualmente, os migrantes contam apenas com dois grandes instrumentos jurídico-internacionais específicos: (i) a Convenção da ONU para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990; e (ii) a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo, de 1967.

A Convenção para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes cria padrões mínimos de tratamento dos migrantes econômicos, mas está praticamente esvaziada jurídica e politicamente por ainda não ter entrado em vigor e por contar apenas com a participação de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, muitos dos quais são emissores e não receptores de migrantes; os Estados desenvolvidos, a exemplo daqueles que compõem a União Europeia e dos Estados Unidos, recusam-se a assinar o tratado e a dar a atenção que o assunto merece.

O tema dos refugiados não é menos controverso, embora sua existência coincida com a da Sociedade das Nações, na primeira década do século XX, surgida especialmente para cuidar dos refugiados russos da Primeira Guerra Mundial e, após, para os refugiados europeus da Segunda Guerra. Está em vigor apenas a Convenção relativa aos refugiados da Segunda Guerra (o Estatuto dos Refugiados, de 1951), que foi alterada em 1967 para contemplar as situações de refúgio que excedam o período. A mesma Convenção de 1951 criou o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) que é peça-chave no tema dos refugiados desde então.

Sob a perspectiva dos regimes internacionais, pode-se afirmar que apenas ao tema dos refugiados pode ser atribuído um regime específico. Pode-se concluir que não apenas a temática migratória possui normativa e princípios escassos, mas que, sobretudo, as questões migratórias tendem a permanecer sob o direito e a política domésticos dos Estados, sob a alegação de soberania e de segurança nacional a respeito de a quem é permitido entrar e permanecer no seu espaço geográfico.

Badie *et. al.* (2008, p. 81) afirmam que “uma forma de superar o bloqueio imposto pela convenção de 1990 é enunciar princípios gerais e comuns” de proteção internacional para

os migrantes por meio do estabelecimento de uma Carta²⁴, que teria a função de harmonizar as condutas estatais e preparar um arcabouço normativo mais sólido sobre a questão internacional dos migrantes.

Além desses dois grandes temas – refugiados e trabalhadores migrantes, a migração internacional conta com regulamentação da mobilidade entre países por meio de normativa estabelecida desde a década de 1920 sobre passaportes e vistos.

A migração internacional, ademais, deixou de ser apenas questão de mobilidade internacional para assentar-se especialmente sobre o tema da segurança internacional, dado que os países passaram a impedir o ingresso de imigrantes no seu território sob a bandeira da segurança nacional, principalmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 que atingiram os Estados Unidos da América.

Se a dificuldade com a recepção de imigrantes tem sido cada vez maior nos países mais desenvolvidos, ela pode ser ainda maior em relação aos refugiados do clima, uma vez que estes não dispõem de proteção jurídica específica e tampouco são propriamente considerados como refugiados segundo o direito internacional.

A Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967) limitam a concessão de *status* de refugiado a pessoas ameaçadas de perseguição por motivos de raça, religião, pertencimento a um grupo social e nacionalidade (artigo 1º, a), não inserido aí o migrante motivado por rupturas ambientais de vulto (EL-HINNAWI, 1985) e, mais especificamente, os refugiados do clima.

De fato, muita crítica se faz à expressão aqui utilizada, sendo preferida, pelo ACNUR, a de “migrantes ambientalmente motivados” ou “deslocados ambientais”, nenhuma das quais expressa a real condição desses migrantes que são refugiados, sim, mas não no sentido jurídico do termo e sim no viés sociológico e etimológico da palavra segundo o qual é refugiado todo aquele que busca abrigo ou proteção fora do seu habitat de origem.

3.3 CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA MIGRATÓRIA-AMBIENTAL GLOBAL: CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS REFUGIADOS DO CLIMA

Embora a governança global ainda esteja bem aquém do necessário no tema dos refugiados do clima, é preciso tratar do tema com a urgência que ele demanda nas esferas política, econômica, social e cultural, uma vez que as implicações humanas dos movimentos migratórios induzidos pela mudança e variabilidade climáticas são de toda ordem. As

²⁴ Embora o termo “carta”, na concepção de tratado internacional, tenha o mesmo peso jurídico que as demais nomenclaturas (como discutido brevemente acima), os autores quiseram dar a entender que esse instrumento seria de alguma forma tratado como a Carta da ONU que, embora seja um tratado internacional com o mesmo valor dos demais, passou a ser referência política, jurídica e principiológica dentro do quadro geral das organizações internacionais contemporâneas.

previsões de que o número de refugiados do clima pode chegar a 1 bilhão de pessoas nas próximas décadas soma-se à grande dificuldade de se gerenciar o tema migratório global, considerando a praticamente ausente governança sobre o tema.

O direito internacional atual carece de normativa específica para os refugiados do clima, mas permite proteger essa categoria de migrantes em normas gerais encontradas sobretudo no direito internacional dos direitos humanos. Atualmente, há três principais propostas de tratados internacionais específicos sobre o tema, sendo que muitos países, especialmente a Aliança dos Pequenos Países Insulares²⁵ (AOSIS, na sigla em inglês), tem promovido debates nos *fora* internacionais a respeito do tema.

Uma proteção jurídica eficaz para os refugiados do clima não se fará apenas em instrumentos jurídico-internacionais existentes e futuros, mas, sobretudo, em políticas voltadas para a aceitação e a adaptação dessa categoria de migrantes, caso seu destino seja mesmo o de migrar de sua morada de origem.

No âmbito do IPCC, um subcomitê já reconheceu que “nem a Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas nem o Protocolo de Quioto incluem provisões a respeito de assistência específica ou proteção para aquelas pessoas que serão diretamente afetadas pelos efeitos das mudanças climáticas” (IASC, 2008). De fato, as discussões em torno dos efeitos adversos das mudanças climáticas sobre a população e os direitos dos “refugiados ambientais” nas últimas Conferências das Partes desses acordos (COPs) têm-se resumido aos discursos²⁶ e propostas apresentadas sobretudo pela OASIS, porém sem consequências significativas.

A própria ONU reluta em alterar o Estatuto dos Refugiados para incluir as novas formas de refúgio e reconhecer os movimentos migratórios induzidos pelas mudanças climáticas, sendo um dos motivos velados a falta de estrutura da própria organização em prover auxílio humanitário aos refugiados do clima.

Bierman e Boas (2008) defendem a criação de um regime separado e independente legal e politicamente para os refugiados do clima baseado em um *Protocolo para o Reconhecimento, Proteção e Reassentamento dos Refugiados do Clima* a ser criado sob os

²⁵ A AOSIS é uma coligação formada no início da década de 1990 que atualmente possui 42 países que são ou pequenas ilhas ou países costeiros de baixa topografia. Desses, 12 são subdesenvolvidos e o restante, países em desenvolvimento. Juntos, eles negociam tratados e promovem todo tipo de discussão diplomática do seu interesse, sobretudo em relação aos efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas nos seus territórios nas últimas décadas e sobre como mitigarem ou se adaptarem a essas novas conjunturas. A respeito do tema, vide: <<http://www.sidsnet.org/aosis/about.html>> e <<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>>. Acesso em: 13/02/2012, 16h.

²⁶ Na COP-15, o presidente das Ilhas Maldivas chegou a afirmar que todas as negociações a respeito da diminuição das emissões de gases de efeito estufa e a consagração de direitos específicos para os “refugiados ambientais” são “questão de vida ou morte” para seu país. Dois recentes documentários premiados internacionalmente sobre o tema procuram mostrar “a face humana das mudanças climáticas” – “Climate Refugees” (2009), que mostra o problema sob a ótica dos migrantes e das discussões internacionais, e “Sun Come Up” (2010), que retrata o primeiro caso conhecido de deslocamento populacional voluntário como estratégia de adaptação, ocorrido nas Ilhas Carteret.

auspícios da Convenção da ONU sobre o Clima. A proposta traz soluções concretas, mas pode ser dificultada na prática diante dos desafios que os Estados têm enfrentado na questão do clima. As últimas COPs, por exemplo, não apenas produziram declarações vagas e imprecisas como falharam em sequer tocar em assuntos polêmicos como mecanismos de comando e controle sobre redução das emissões de gases de efeito estufa ou mesmo sobre o destino de milhares de migrantes induzidos pelas mudanças climáticas.

O enfoque na questão dos refugiados do clima não deve ser na criação, pelo menos não imediata, de nova instituição internacional que trate das migrações motivadas pelas mudanças do clima: a exemplo do que ocorreu após a Rio-92, deve-se pensar mais na eficácia das instituições existentes do que no estabelecimento de novas (ANDRESEN, 2007), uma vez que novo aparato institucional global demandaria mais recursos por parte de Estados e organismos internacionais e toda uma nova máquina administrativa.

A tentativa imediata de estabelecimento de novo aparato institucional internacional com mandato exclusivo para tratar dos interesses dos refugiados do clima seria somada à já grande relutância de muitos Estados em facilitar suas políticas migratórias para o recebimento de estrangeiros no seu território. Ao menos em um primeiro momento, o estabelecimento de uma governança migratória-ambiental global deve se sustentar sobre instituições e mecanismos preexistentes, mesmo que os organismos internacionais, por exemplo, precisem estender o mandato de alguns de seus órgãos para abranger o tema dos refugiados do clima.

Não se defende aqui que os refugiados do clima não devam dispor de mecanismos institucionais ou mesmo jurídicos específicos para sua condição, ao contrário: instituição e norma, existentes ou novas, são essenciais para garantir os direitos dos refugiados do clima e o planejamento político nos assuntos mais urgentes e sensíveis, como a adaptação desses grupos humanos. É preciso, no entanto, atacar a questão com cautela no sistema multilateral, conhecendo-se suas limitações e problemas.

Uma alternativa viável e imediata, ao mesmo tempo em que negociações são tomadas multilateralmente, é o estabelecimento de acordos bilaterais e regionais sobre auxílio financeiro à adaptação e sobre recepção, permanente ou temporária, de refugiados do clima fora do seu território de origem. Essa estratégia não é nova e já tem sido realizada por alguns países, especialmente na região da Oceania. A Austrália, por exemplo, já celebrou acordos com as Ilhas Maldivas sobre o tema e a Nova Zelândia tem concedido condição especial para os imigrantes de Kiribati no sentido de facilitar o trabalho desses migrantes, bem como a remessa de ativos financeiros para suas famílias que permaneceram naquela ilha.

Outro mecanismo que se tem provado eficaz é o fortalecimento de instituições ou de grupos locais para não apenas planejarem, na ausência de um governo proativo nessas

questões emergenciais, mas, sobretudo, efetivarem estratégias de adaptação dos refugiados do clima às condições ambientais por eles enfrentadas em todo o globo. Tal é o caso, por exemplo, dos habitantes das Ilhas Carteret, na Papua Nova Guiné, que, por meio de líderes locais, negociaram com vilas próximas o realocamento populacional que, naquele caso específico, fez-se necessário face à impossibilidade de sobrevivência naquele habitat.

4. A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Além do recente debate em torno dos refugiados ambientais, também é recente a discussão jurídica sobre a alocação desses indivíduos no direito internacional, uma vez que o único instrumento jurídico-internacional sobre refugiados não contempla como tal os migrantes induzidos por danos ambientais, motivo pelo qual os debates jurídicos sobre o tema frequentemente se limitam ao não cabimento da expressão refugiados ambientais.

Muita crítica tem surgido ao redor da expressão refugiados ambientais desde que Lester Brown a cunhou na década de 1970 e desde que Essam El-Hinnawi dela se apropriou em 1985. De acordo com os Pontos de Bonn, as expressões “corretas” para se denominar aqueles migrantes impulsionados por alterações ambientais, são: migrantes, migrantes induzidos pelo meio ambiente e migrantes ambientalmente forçados, havendo aqueles órgãos da ONU que preferem a expressão deslocados ambientais.

Entende-se que mesmo diante da nomenclatura jurídica internacional a respeito de quem pode ser considerado refugiado, ainda assim o termo refugiado ambiental é o mais adequado para ilustrar a situação daquelas pessoas que buscam abrigo fora da sua morada de origem, que buscam refúgio para garantir sua sobrevivência e dos membros de sua família em decorrência de danos ambientais que impedem, temporária ou permanentemente, condições adequadas de vida e do exercício dos direitos humanos mais elementares a todo cidadão.

O reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais tem enfrentado resistência nos âmbitos político e jurídico internacionais, principalmente porque os Estados que são ou serão receptores desses contingentes humanos não querem ou não podem assumir responsabilidades além daquelas já assumidas em relação aos demais imigrantes presentes em seu território.

O presente capítulo busca demonstrar a possibilidade de inserção do refugiado ambiental na proteção internacional da pessoa humana por meio de instrumentos jurídicos já existentes e pela análise de propostas de tratados internacionais sobre a condição jurídica do refugiado ambiental. Argumenta-se que o direito internacional dos direitos humanos é capaz de conferir proteção jurídica a esses migrantes, quer como deslocados internos ou imigrantes, bem como o direito internacional humanitário e o próprio direito internacional dos refugiados também são aplicáveis a esse indivíduo em situações específicas, de acordo com suas normas jurídicas já existentes.

Acima de tudo, não basta repetir o clichê de que refugiados ambientais não são refugiados por não se encontrarem sob o manto protetivo do Estatuto dos Refugiados: mais do que nomeá-lo como refugiado ou simplesmente migrante é preciso compreender o

alcance de sua proteção jurídica, seja de direito interno ou de direito internacional, e passar à ação protetiva dessas pessoas, que na maioria das vezes se encontram em situação de extrema vulnerabilidade socioambiental e, como consequência, são também privados do exercício de toda sorte de direitos.

O centro do debate em torno da proteção jurídica do refugiado ambiental deve considerar que ele é, antes de tudo, o não nacional – o estrangeiro, portanto – vítima de situações de estresse ambiental que provocaram sua migração forçada para fora do país de sua nacionalidade. Por isso, sendo o refugiado ambiental considerado um estrangeiro, sua proteção jurídica baseada em instrumentos internacionais atuais (gerais) e futuros (específicos) se faz imperativa para atacar as necessidades e as peculiaridades dessas pessoas.

4.1 O ESTADO ATUAL DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO DIREITO INTERNACIONAL: ENTRE A NORMATIVA E A PRÁTICA

Todo ser humano conta com direitos e deveres na ordem interna e internacional. No plano internacional, a proteção jurídica diz respeito à afirmação dos direitos humanos como tema global apenas a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos, firmada sob a égide da então criada ONU em 1948. Embora compreenda apenas trinta artigos, a Declaração tem importância histórica por ter-se refletido nas constituições estatais e por relacionarem os direitos básicos de todos os indivíduos (COMPARATO, 2008).

Embora os refugiados ambientais não sejam protegidos pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), o aparato jurídico existente, tanto no direito interno quanto no direito internacional, é capaz de resguardar certos direitos e obrigações desse grupo de pessoas.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que o direito interno dos Estados, por meio de suas normas e dos tratados internacionais de que o Estado faz parte, são aplicáveis aos refugiados ambientais naquilo que lhes cabe. Por exemplo, os refugiados ambientais fazem jus a todos os direitos garantidos à pessoa humana, inseridos tanto na constituição quanto em leis esparsas.

Em segundo lugar, sob a perspectiva do direito internacional, são aplicáveis aos refugiados ambientais as normas existentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), bem como os princípios de direito internacional que regem todo o espectro da proteção internacional da pessoa humana, também conhecida como as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana – composta pelo DIDH, pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) e pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (TRINDADE et. al., 1996).

Antes, porém, de se discutir quais as bases e os instrumentos de direito internacional aplicáveis aos refugiados ambientais, cabe considerar que as mudanças climáticas podem afetar diretamente o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos, em especial dos direitos humanos já consagrados no direito interno estatal e no direito internacional (MCLNERNEY-LANFORD et. al., 2011; BARNETT, 2010), tais como o direito à vida, à moradia, à saúde.

Os Princípios Norteadores sobre Deslocamento Interno (*Guiding Principles on Internal Displacement*, em inglês), compõem o documento de *soft law* mais importante no que tange ao tema dos deslocados internos (IDPs, na sigla em inglês). O documento define deslocados internos como sendo:

Pessoas que, em grande número, foram forçadas a deixar seus lares rápida e inesperadamente como resultado de conflito armado, lutas internas, violações sistemáticas de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, e que estão no território do seu próprio país²⁷ (KÄLIN, 2008, p. 18).

Dentro do seu próprio território, os Estados têm obrigação legal de proteger quaisquer pessoas que se encontrem nos limites de sua jurisdição, sejam eles nacionais ou estrangeiros (DOLINGER, 2005). No caso dos deslocados internos, sejam eles motivados por causas ambientais ou não, a obrigação legal de proteção estatal se mantém, mesmo que na prática o governo nacional esteja impossibilitado de fazê-lo, como no caso de guerras ou de o Estado ser considerado falido.

Westra (2009) argumenta que, apesar da grande importância dos princípios norteadores de proteção aos deslocados internos, a proteção jurídica dos deslocados ambientais, diante da ausência de normativa específica, continua problemática não apenas em virtude das incertezas impostas pelas mudanças climáticas ou da tensão político-migratória internacional, mas, sobretudo, em razão de a proteção dos deslocados internos representar uma tensão entre a soberania estatal e a demanda protetiva dos direitos humanos.

O direito internacional dos direitos humanos não prevê explicitamente uma proteção jurídica direcionada a vítimas de desastres, mas tanto a proteção quanto o auxílio a essas pessoas é implícita na normativa internacional de direitos humanos (KENT, 2001). No plano doméstico, os Estados devem promover planejamento urbano para evitar a ocorrência de desastres, concomitantemente à pronta assistência no caso de circunstâncias danosas à população ocorram.

²⁷ Tradução livre de: "persons who have been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights, or natural or man-made disasters, and who are within the territory of their own country".

As grandes heranças da modernidade para o campo jurídico foram a igualdade e a universalidade dos direitos (BITTAR, 2009), apregoados em um sem-número de tratados internacionais e em declarações políticas não vinculantes. No entanto, a realidade demonstra que a prática desses direitos está bem distante do ideal enunciado nesses acordos, uma vez que não apenas os direitos humanos são sistematicamente violados por indivíduos e Estados, mas também não se pode negar que muitos países descumprem a obrigatoriedade de zelar pelos indivíduos, desrespeitando os direitos mais elementares pela ação ou omissão estatal.

Por isso é que, hodiernamente, o discurso universalista dá lugar à busca pelos direitos dos grupos minoritários e oprimidos, dando-se lugar ao direito das mulheres, das crianças, dos idosos, das vítimas, dos refugiados, dos excluídos e de tantos outros grupos que não conseguem ver seus direitos sendo respeitados, de fato, pelo discurso universalizante dos direitos humanos. Nesse cenário, o discurso pós-moderno tem servido para “criar novas respostas às necessidades da sociedade, na perspectiva de que [o direito] funcione no sentido do cumprimento de sua real meta” (BITTAR, 2009, p. X).

É importante situar a proteção jurídica dos refugiados ambientais no direito pós-moderno em razão de que, nele, busca-se muito mais a efetividade desses direitos do que apenas sua menção nas normas jurídicas. Nas palavras de Bobbio (1992, p. 24), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Segundo Cançado Trindade (2006), a jurisprudência internacional já passou a aplicar a ideia universalista do *jus gentium* como forma de proteção máxima à humanidade, como no Parecer Consultivo levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre a *Condição Jurídica dos Migrantes Indocumentados*, de 2003. Mais recentemente, já em 2012, a própria Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), no caso *Hirsi Jamaa e outros vs. Itália*, chegou a condenar um país por impedir o ingresso de solicitantes convencionais de refúgio em seu território²⁸.

O principal motivo pelo qual os refugiados ambientais merecem não apenas uma proteção jurídica baseada em instrumentos jurídicos já existentes, mas, sobretudo, normas internacionais que sejam direcionadas para atacar as privações derivadas da sua condição específica, deve-se ao fato de que esses migrantes possuem fragilidades particulares

²⁸ Em sentença do dia 23 de fevereiro de 2012, a CEDH entendeu que a Itália é internacionalmente responsável por impedir o ingresso de solicitantes de refúgio em seu território em descumprimento à Carta Europeia de Direito dos Povos e aos princípios do DIR, especialmente ao *non-refoulement*. O caso *Hirsi Jamma e outros vs. Itália* diz respeito à interceptação em alto-mar, pelas autoridades italianas, de barco onde estavam 26 solicitantes de refúgio, todos nacionais da Eritreia e da Somália, e ao imediato transporte desses para a Líbia, que não é parte do Estatuto dos Refugiados e não tinha condições de protegê-los. Dois desses estrangeiros morreram em situações desconhecidas e os demais ou se tornaram refugiados em outros países ou não mais mantiveram contato com seus defensores perante a CEDH. Disponível em: <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?actio n=html&documentId=901565&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>>. Acesso: 23 de fevereiro de 2012, 15h.

decorrentes da própria condição socioambiental que os obrigou a migrar. Ademais, em se tratando de refugiados ambientais enquanto migrantes internacionais, deve-se considerar o fato de que as maiores privações dos direitos humanos dos estrangeiros, especialmente dos refugiados, ocorrem no país de destino (SUIAMA, 2005).

4.2 A CONVENÇÃO DA ONU SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E O NÃO RECONHECIMENTO DO REFUGIADO AMBIENTAL

A atual proteção jurídica internacional dos refugiados decorreu diretamente da internacionalização dos direitos humanos no pós Segunda Guerra Mundial, no contexto da ruptura totalitária posterior aos atos praticados pelo nazismo hitlerista (LAFER, 1988). Anteriormente, no seio da Liga das Nações, diante da crise migratória estabelecida após a Primeira Guerra Mundial e face à dificuldade de manejar politicamente o fluxo mundial de pessoas que buscavam abrigo da guerra dentro ou fora do seu país, foi criado o Escritório Nansen para Refugiados Russos (ANDRADE, 1996).

Em célebre argumentação, Hannah Arendt defendeu que os refugiados e apátridas têm o “direito a ter direitos”, pois, segundo ela, essa é a própria essência dos direitos humanos (ARENDR, 1968). Essa tese pode também ser aplicada atualmente aos refugiados ambientais e aos apátridas enquanto destituídos do seu território e da sua nacionalidade.

A situação – ao menos jurídica – dos refugiados no pós Guerra tomava contornos mais sistematizados na medida em que atribuía aos Estados o dever de proteger pessoas perseguidas e destituídas dos seus direitos e ao passo que criava uma agência internacional com mandato específico para monitorar e respaldar esses refugiados. A criação do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) e o estabelecimento da própria Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) tem inquestionável importância histórica e prática.

A Convenção – modificada pelo Protocolo à Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1967) – indica um *numerus clausus* para a proteção dos refugiados. Desde então, o número de pessoas que se encontram em situações político-jurídicas análogas a dos refugiados aumentou, mas as condições jurídicas pelas quais um indivíduo pode buscar proteção do Estatuto permanecem as mesmas desde o Protocolo.

O contexto da proteção jurídica internacional para os refugiados surgiu em um período de conflitos e perseguição aos grupos mais vulneráveis em clara violação de direitos humanos. A Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados foi estabelecida como documento-chave para proteger esses grupos no pós Segunda Guerra Mundial e esse fato, por si só, demonstra a importância da Convenção mesmo que ela seja restritiva na categorização do sujeito passível de ser protegido pelo refúgio.

O refugiado ambiental, objeto da presente análise, não é considerado um refugiado nos termos da Convenção de 1951 e do seu Protocolo de 1967, uma vez que tais normas jurídico-internacionais não confiam a proteção de refugiado àquelas pessoas que migraram forçadamente em razão de danos ambientais.

Não obstante, *refugiare*, do latim, significa buscar abrigo; refugiado, portanto, é o indivíduo que busca abrigo ou proteção de algo que seja uma ameaça à sua vida. Se a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967) limitaram a proteção jurídica do refugiado para alguns grupos de pessoas, isso não significa que a palavra *refugiado* não pode ser utilizada em nenhum outro contexto.

Tanto é assim que o artigo 1º da Convenção inicia-se com os seguintes dizeres: “nos termos desta Convenção [...] é considerado refugiado toda pessoa que [...]” (grifos nossos). Ou seja, o próprio instrumento jurídico-internacional limita-se a dizer que ele protegerá um certo grupo de indivíduos sob o seu manto, não significando em hipótese alguma que a Convenção se apropria em definitivo do termo *refugiado* ou que não reconheça a possibilidade de existir qualquer outra categoria dele. O que ela afirma, muito claramente, é que protegerá apenas os indivíduos que se encontrem nas situações por ela previstas e segundo seus parâmetros.

A inexistência de nomenclatura apropriada para indicar aquelas pessoas que são forçadas a migrar em decorrência de alterações ambientais de vulto revela a pouca visibilidade sobre as vulnerabilidades que os cercam (GÈMÈNNE, 2010). Ela também é sintomática da falta de compromisso da comunidade internacional em discutir o problema para buscar um denominador comum que, com base na cooperação internacional, garanta o direito de ingresso aos refugiados ambientais em países dos quais não são nacionais, assim como o tratamento equiparado aos nacionais do Estado receptor.

Afifi e Jäger (2010) afirmam que se deve evitar a expressão “refugiados ambientais” para não prejudicar os solicitantes de refúgio, nos termos da Convenção da ONU (1951), uma vez que eles podem estar sujeitos à tortura e à morte caso seu *status* de refugiado não seja reconhecido. A afirmação é absurda e sem nenhuma relação causal, uma vez que os Estados-membros da Convenção devem dispor de meios para o reconhecimento jurídico do refugiado, sendo que eles, Estados, e ACNUR são responsáveis (este último, no limite do seu mandato) pela segurança do refugiado antes ou depois desse reconhecimento.

O refugiado ambiental apenas receberá a proteção jurídico-internacional do Estatuto dos Refugiados caso sua condição esteja associada a um ou mais fatores previstos na Convenção. Portanto, apenas se o refugiado ambiental for perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade ou grupo social é que ele poderá requerer a proteção de um Estado como refugiado.

Embora a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) indique quem pode ser solicitante de refúgio, a concessão de *status* de refugiado não é automática e apenas pode ser realizada por Estados soberanos, e não por organismos internacionais. Isto implica que o indivíduo que quer ser reconhecido como refugiado, e como tal ser protegido sob a égide do direito interno e do direito internacional, deve proceder a um pedido formal junto ao governo do país onde se encontre.

No Brasil, por exemplo, a Lei nº 9.474/97, que dispõe sobre a concessão do *status* de refugiado, criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), no âmbito do Ministério da Justiça, para a deliberação dos casos de refúgio. Uma vez tendo sido o indivíduo considerado refugiado, ele tem certos direitos e obrigações garantidos pela legislação brasileira e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O caso dos refugiados haitianos que vieram para o Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 é tipicamente de refugiados ambientais que se encontram no limbo jurídico pela falta de proteção específica: os haitianos que emigraram não são *refugiados convencionais*, mas são, sim, refugiados ambientais porque foram forçados a migrar em decorrência de um fator ambiental (neste caso, ocorrido sem a interferência antrópica no meio); tampouco essas pessoas podem ser consideradas *deslocados ambientais*, protegidos pelos princípios dos IDPs, pelo simples fato de que migraram internacionalmente, enquanto os IDPs são protegidos por migrarem internamente ao país de origem.

Por não serem refugiados amparados pela Convenção de 1951, esses haitianos não são passíveis de receberem proteção pela lei brasileira de refúgio, que ampliou o leque da Convenção da ONU, mas que, como aquela, não reconhece o distúrbio ambiental como base para a concessão de *status* de refugiado. A saída encontrada pelo governo brasileiro a respeito dos haitianos no Brasil foi bastante pertinente: os dados mais recentes do Ministério da Justiça indicam que 593 cidadãos haitianos receberam residência permanente no Brasil, baseada em critérios humanitários²⁹.

A residência permanente é comumente conferida aos estrangeiros com base na Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro). Essa condição permite que o estrangeiro obtenha o registro nacional de estrangeiros (RNE – que funciona como cédula de identidade do estrangeiro), CPF e carteira de trabalho e passe a obter subsistência por seus próprios meios, sendo, dessa forma, considerado um imigrante em situação regular no país. No caso dos haitianos, a residência permanente foi concedida por meio da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, expedida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIG), que determina:

²⁹ Informação disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMID5927F8256B2C446F9D78E6D52E1FC3B6PTBRNN.htm>>. Acesso em: 24/05/2012.

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Considera-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes de agravamento de condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Não obstante a concessão de residência permanente aos refugiados ambientais haitianos no Brasil, o Ministério Público Federal (MPF) instaurou o inquérito civil nº 1.10.00.000134/2011-90 para acompanhar o tratamento dispensado pelas autoridades do Estado do Acre aos haitianos que se encontram no território nacional, especificamente para monitorar o respeito aos direitos humanos garantidos a esses estrangeiros pela legislação nacional e pelos tratados internacionais em vigor no país.

De acordo com informações prestadas pelo Corpo Militar de Bombeiros do Estado do Acre, a estimativa é de que existam 1.600 refugiados ambientais haitianos no Brasil, a maioria dos quais ingressa no território nacional pelo município de Assis Brasil, na fronteira com o Peru, e se instala nas cidades de Brasileia e Epitaciolândia, ambas no Estado do Acre, para lá aguardarem a decisão do seu pedido de refúgio e posteriormente migrarem para outras cidades no país (ACP REFUGIADOS HAITIANOS, 2012).

Os haitianos relatam terem sofrido constrangimento na entrada pelas vias regulares no território nacional em razão da falta de amparo legal do pedido de refúgio baseado em graves situações ambientais de risco. Os agentes de fronteira passaram a exigir visto dos haitianos para ingresso no território nacional sem considerar o pedido de abrigo por razões humanitárias, justamente pela falta de amparo legal para a situação dos refugiados ambientais. Por isso, a Procuradoria da República no Estado do Acre recomendou à União para que, por meio do Ministério da Justiça e do CONARE (RECOMENDAÇÕES 7 E 8/2011-PRAC/PRDC/RGM *apud* ACP HAITIANOS, 2012, fls. 5-6)

- i) Dê cumprimento à Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1966 [*sic*], assim como à Lei 9.474/97, harmonizando a regra de exigência do visto com o instituto excepcional do direito ao refúgio;
- ii) Adote as medidas necessárias para assegurar o célere registro e apreciação do pedido de refúgio formulados pelos cidadãos haitianos no País e submeta ao plenário do CONARE a discussão acerca da

possibilidade de enquadramento dos cidadãos haitianos na condição de refugiados de que trata o artigo 1º, III, da Lei 9.474/97.

Face à crise humanitária que se instalou nas cidades de ingresso dos haitianos no Brasil, em 25 de janeiro de 2012 o MPF ajuizou Ação Civil Pública (ACP) para solicitar esclarecimentos e para compelir os governos estadual, do Acre, e federal a concederem melhores condições aos haitianos que ainda não receberam o *status* de residentes no país, bem como prover esses estrangeiros com melhores condições de habitação, sanitárias e de saúde nas cidades onde se encontram. Segundo a ACP (2012, fl. 4), ajuizada pelo Procurador da República, Anselmo Henrique Cordeiro Lopes,

[...] os haitianos buscam no Brasil proteção, sobrevivência e oportunidade de trabalho, sendo que a demora no registro e apreciação do pedido de refúgio inviabilizava o reconhecimento dos direitos a eles conferidos pelo arcabouço jurídico brasileiro e, por consequência, a possibilidade de retomada do curso normal de suas vidas, mesmo fora de seu país de origem.

As justificativas para o ajuizamento da ACP foram a superlotação dos alojamentos para os haitianos, principalmente nas cidades de Brasileia e Epitaciolândia, onde atualmente se encontram cerca de 1.200 haitianos, 700 dos quais vivem em um hotel disponibilizado pelo governo do Estado do Acre que tem capacidade para apenas 100 pessoas (ACP REFUGIADOS HAITIANOS, 2012), bem como a falta de recursos financeiros repassados pela União ao governo estadual para fins de assistência humanitária prestada a esses refugiados.

Ademais, a própria Resolução Normativa do CNIG impõe limites na expedição de vistos aos haitianos, vigentes a partir da data de sua publicação no D.O.U., ocorrida em 13 de janeiro de 2012. A esse respeito, a ACP mencionada denuncia que há tratamento discriminatório entre os haitianos que ingressaram em solo nacional antes da Resolução em relação àqueles que adentraram o espaço geográfico brasileiro a partir da entrada em vigor da mesma. Segundo o documento (ACP REFUGIADOS HAITIANOS, 2012, fl. 13),

[...] Com a alteração da política humanitária promovida pelo Governo Federal a partir de janeiro de 2012, determinou-se um corte temporal que discrimina a população haitiana entre aqueles que conseguiram ingressar no território brasileiro até 12 de janeiro de 2012 e aqueles não haviam [*sic*], naquele momento, logrado o ingresso. Para os primeiros, o Estado brasileiro prometeu o auxílio humanitário (moradia provisória, comida, água e serviços básicos de saúde) e a legalização e suas permanências no Brasil e, para os demais, determinou-se um endurecimento de tratamento, com fiscalização das fronteiras para impedir o ingresso de novos haitianos, com ameaças de deportação e com a limitação da expedição de vistos para haitianos, até o limite anual de 1.200 vistos. [...]

A mencionada ACP ainda não foi julgada, apesar da urgência das questões de que trata, e a situação dos refugiados ambientais haitianos no Brasil permanece como estava e, ainda, corre o risco de se deteriorar a cada dia em razão do aumento constante do fluxo desses refugiados para o Brasil. A ação pede expressamente, entre outros direitos, o reconhecimento da condição de refugiado para todos os nacionais haitianos que migraram para o Brasil em decorrência dos terremotos de janeiro de 2010 naquele país, em uma clara tentativa de reconhecimento, por via indireta³⁰, do refugiado ambiental.

A concessão de residência permanente para os 593 haitianos, como mencionado, é certamente um avanço importante que revela os esforços do governo brasileiro em prestar ajuda aos refugiados ambientais. Não obstante, uma alteração legislativa significativa na matéria permanece necessária tanto sob a perspectiva de direito interno quanto sob a ótica do direito internacional.

4.3 ANÁLISE DE PROPOSTAS DE TRATADOS INTERNACIONAIS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Embora encontrem proteção jurídica internacional nos mecanismos gerais de direitos humanos e nos demais instrumentos de proteção internacional da pessoa humana em situações particulares, discute-se, no direito e na política internacionais, o estabelecimento de um conjunto normativo específico para os refugiados ambientais de alcance global.

Tal instrumento jurídico é essencial para salvaguardar a fragilidade específica desse grupo de indivíduos, especialmente daqueles que dispõem de recursos financeiros escassos ou encontram-se sob a égide de Estados falidos, sem condições de provê-los com as condições mínimas de vida.

No entanto, a elaboração de um instrumento jurídico internacional – vinculante ou não – é bastante dificultosa diante dos interesses específicos dos países na arena internacional, ainda mais se considerada a crise político-migratória deste século XXI. Ademais, mesmo que seja elaborado um tratado internacional (ou mesmo uma resolução de organismo internacional) sobre o tema dos refugiados ambientais, coloca-lo em prática demandará ainda mais tempo e dependerá novamente do interesse estatal, especialmente dos países receptores de refugiados ambientais e daqueles que não enfrentam o problema em larga escala.

Enquanto isso não ocorre, é imprescindível que os Estados, os organismos internacionais, a sociedade civil e as organizações não governamentais encontrem formas de salvaguardar os direitos desses cidadãos, seja por meio de normas internacionais,

³⁰ Por via de sentença judicial ao invés da norma jurídica que, nesse caso, não contempla o refugiado ambiental como passível de proteção pela Lei nº 9.474/97.

princípios de direito ou leis nacionais já existentes.

Diante da particularidade dos refugiados ambientais e da crescente preocupação sobre as dimensões desta problemática, algumas propostas normativas têm surgido para preencher a lacuna jurídica sobre o tema. Atualmente, três propostas figuram como as principais em matéria de uma futura proteção jurídica para os refugiados ambientais. São elas: (i) do governo das Ilhas Maldivas, (ii) do CRIDEAU – *Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme* – e do CRDP – *Centre de Recherche sur les Droits de la Personne*, ambos da Universidade de Limoges, na França, e (iii) de um grupo de pesquisadores australianos liderado por David Hodgkinson, que propõe uma Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas (CCDP, na sigla em inglês).

A proposta das Ilhas Maldivas (MALDIVES, 2006) assenta-se sobre a criação de um protocolo específico sobre refugiados ambientais a ser incorporado à normativa consagrada do direito dos refugiados com vistas a uma reformulação do Estatuto, de 1951, e seu Protocolo, de 1967, de modo a permitir uma maior abrangência do critério de “perseguição”, em que seriam incluídas as mudanças climáticas como fator a ser considerado na concessão do *status* de refugiado. A proposta abrange os deslocados internos e os migrantes internacionais e aplica-se amplamente aos casos de degradação ambiental causada pela interferência antrópica no meio ambiente como também às causas naturais de modificações ambientais propulsoras de movimentos migratórios.

Apesar de interessante, a proposta das Ilhas Maldivas não parece adequada a obter resultados práticos em um curto ou médio espaço de tempo, haja vista a resistência dos defensores do direito clássico dos refugiados, sobretudo no âmbito da ONU, em modificar sua normativa para incluir a figura dos refugiados ambientais. A esse respeito, deve-se ter em mente que os trabalhos preparatórios para a Convenção de 1951 já haviam rechaçado energicamente uma proposta de incluir entre os motivos de “fundado temor de perseguição” as causas ambientais diante da sua imprecisão e dificuldade de mensuração (CLARO, 2011a).

A proposta do CRIDEAU/CRDP³¹, liderada por Michel Prieur, é mais realista no tocante à política internacional, embora, por mais desejável que seja, uma convenção específica sobre refugiados ambientais tampouco deve ser aprovada com a rapidez necessária com que esses migrantes precisam de proteção jurídica interna e internacional. A Convenção sobre o *Status* Internacional dos Deslocados Ambientais pretende garantir os direitos dos refugiados ambientais nos planos interno e internacional. Seu artigo 1º exorta que “o objetivo desta Convenção é contribuir para a garantia dos direitos dos deslocados

³¹ Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20\(second%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20(second%20version).pdf)>. Acesso em: 10/05/2012, 15h.

ambientais e organizar sua recepção, assim como seu eventual retorno, em aplicação ao princípio da solidariedade”.

A proposta de convenção utiliza o termo “deslocados ambientais” para referir-se a todos os migrantes forçados influenciados pelo meio ambiente, sejam temporários ou permanentes, internos ou internacionais. Embora mais bem aceita do que refugiados ambientais, a expressão, no direito dos refugiados, é usualmente utilizada para os migrantes internos e não para os migrantes internacionais, de modo que a imprecisão terminológica persistiria face à normativa consagrada de refúgio.

O mais interessante, em termos de respaldo jurídico trazido pela proposta de convenção, é que os direitos dos refugiados ambientais seriam baseados em princípios consagrados de direito internacional como: (i) princípio da solidariedade, (ii) princípio da responsabilidade comum porém diferenciada, (iii) princípio da proteção efetiva, (iv) princípio da não discriminação e (v) princípio do *non-refoulement*.

O artigo 11 da proposta, também inovador no que diz respeito à sistematização dos direitos existentes, porém não necessariamente novos, indica como direitos de todos os refugiados ambientais: (i) direito à informação e à participação³², (ii) direito de assistência³³, (iii) direito à água e à ajuda alimentar, (iv) direito à moradia, (v) direito aos cuidados de saúde, (vi) direito à personalidade jurídica, (vii) direitos civis e políticos no Estado de sua nacionalidade³⁴, (viii) direito de respeito à família, (ix) direito à educação e ao treinamento, (x) direito ao trabalho e (xi) direito à manutenção de suas particularidades culturais³⁵.

Além dos direitos aplicáveis a todos os refugiados ambientais, a proposta de convenção também especifica o direito à nacionalidade e à naturalização aos deslocados ambientais permanentes no seu artigo 12, claramente inspirado na Declaração Universal de Direitos Humanos. Ela prevê ainda o direito de reunião familiar, presente tanto no direito internacional dos direitos humanos quanto no direito internacional dos refugiados.

A terceira proposta – CCDP (2009), por sua vez, constrói uma aproximação do tema de refugiados ambientais com os instrumentos internacionais relacionados às mudanças climáticas e reconhece que os efeitos da mudança e variabilidade climáticas têm influenciado sobremaneira as migrações internacionais. O núcleo da CCDP é o estabelecimento de uma organização, “inicialmente para esboçar e conceber um programa de pesquisa uniforme e padronizado, para depois administrá-lo, que trate e seja responsável

³² O item (1) do artigo 11 da proposta é claramente baseado na Convenção de Aarhus, de 1998.

³³ Consagrado tanto no direito dos refugiados quanto no direito internacional humanitário.

³⁴ Refere-se ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, de 1966.

³⁵ Os itens *iii a vi* e *viii a xi* derivam da Declaração Universal de Direitos Humanos e de instrumentos específicos promovidos por agências e programas da ONU, como FAO (sigla em inglês para a Organização para Alimentação e Agricultura), UN-HABITAT (sigla em inglês para o Programa da ONU sobre Assentamento Humano), OMS (Organização Mundial da Saúde), UNESCO (sigla em inglês para a Organização para a Educação, Ciência e Cultura) e OIT (Organização Internacional do Trabalho).

pelos efeitos migratórios das mudanças climáticas que se relacionem à convenção” (HODKINGSON et. al., 2009, p. 1 – tradução livre).

A CCDP também trabalha aberta e sistematicamente com a ideia de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assunto que tem alta natureza prática e que já é tratado na esfera das políticas públicas e da sociedade civil dos locais mais afetados pelos efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas.

Embora aparentemente menos completa que o projeto do CRIDEAU/CRDP e menos polêmica que a proposta das Ilhas Maldivas, a CCDP parece ter viés mais prático do que as demais sobre a proteção dos refugiados ambientais, uma vez que sugere mecanismos de governança socioambiental ao mesmo tempo em que pretende promover a avaliação dos efeitos das mudanças climáticas e ações concretas em prol dos refugiados ambientais e do próprio meio ambiente. Em um primeiro momento, a CCDP poderia até mesmo ser apresentada sobre um contexto menos juridicamente vinculante do que os tratados internacionais – como declaração ou resolução da ONU, por exemplo; depois de ajustados seus mecanismos e averiguada sua aceitação político-internacional, haveria menos resistência em apresentá-la como proposta de tratado internacional de caráter universal.

Diante da insipiente discussão jurídica internacional sobre os refugiados ambientais e da dificuldade de fazer valer seus direitos, em especial quando se encontram fora do seu país de origem, as três propostas de aporte jurídico sobre o tema são bastante pertinentes, embora algumas apresentem dificuldade de aceitação pelos países. O ideal, no atual contexto da política internacional e da propulsão migratória já iniciada com as mudanças climáticas e com os desastres ambientais mais recentes, é, sim, a formulação de um tratado internacional específico a respeito dos direitos e obrigações dos refugiados ambientais. No entanto, essa hipótese parece estar longe de se concretizar no futuro próximo, sendo necessárias medidas de proteção emergenciais a esse grupo de pessoas, seja na forma de políticas para redução das suas vulnerabilidades, seja na forma protetiva através dos instrumentos de direito internacional existentes.

A respeito da formulação de um tratado internacional específico, McAdam (2011) sustenta que a defesa desse instrumento é equivocada e que um tratado internacional de abrangência universal seria inadequado para determinadas comunidades em razão das particularidades com que estas lidam com os efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas. A autora afirma que

Considerando as obrigações legais que os Estados têm em relação à Convenção sobre Refugiados e o fato de que os cerca de 10 milhões de refugiados atuais, sem contar os outros 43.3 milhões de pessoas deslocadas, não têm nenhuma solução duradoura à vista, por que Estados estariam dispostos a se comprometer e oferecer proteção para os deslocados pelas mudanças climáticas? (McADAM, 2011, p. 16)

McAdam (2011) está certa ao abordar as dificuldades de negociação e, principalmente, de aceitação de um novo tratado internacional sobre a proteção jurídica dos refugiados ambientais quando nem os refugiados, no sentido clássico do Estatuto, têm efetivo respeito aos seus direitos. Mas negar, pela dificuldade de alcance e rigidez do conceito de refugiado, a possibilidade de proteção específica para os refugiados ambientais ou para qualquer outro grupo de pessoas que se encontre em situação de fragilidade é negar que o direito lhes alcance no núcleo do problema que vivem e é desrespeitar os princípios fundantes de uma sociedade baseada na busca da justiça e do direito.

Uma possível alteração na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados que porventura incluísse a figura do refugiado ambiental como passível de proteção por aquele instrumento legal, por si só não teria efeitos práticos se não fosse acompanhada também por uma extensão no mandato do ACNUR, no maior financiamento do órgão e na capacitação de seus agentes para tratarem das peculiaridades que acompanham os indivíduos que se tornam refugiados ambientais.

Nas palavras de Palmer (1992, p. 264), proferidas no contexto da Rio-92:

Em suma, os métodos e as técnicas ora disponíveis para talharem novos instrumentos de direito internacional, destinados a enfrentar os problemas globais do meio ambiente, não estão à altura do desafio. As questões emergentes são de tal magnitude e de tamanha abrangência que os atuais meios de fazer as coisas não resolverão esses problemas. Os mecanismos institucionais no âmbito das Nações Unidas não estão capacitados a lidar com as questões. É chegada a hora de algo mais inovador, capaz de um salto conceitual à frente em termos institucionais. (tradução livre)³⁶

Embora sua fala seja claramente voltada ao estabelecimento de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, com mandato muito mais amplo do que o PNUMA, suas colocações sobre os desafios normativos e institucionais a uma governança para o meio ambiente também podem ser aplicadas no contexto, por ele não previsto, de uma governança global sobre refugiados ambientais.

Outra base para a proteção jurídica internacional aos refugiados ambientais, de caráter complementar e independente às propostas analisadas, é a discussão que a Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU tem promovido desde 2007 a respeito da proteção de pessoas em situações de desastres ambientais. A CDI indicou como relator especial sobre o tema o professor e membro da Comissão Eduardo Valencia-Ospina, cuja análise do tema e proposta de tratado internacional está em pleno desenvolvimento³⁷.

³⁶ Tradução livre de: "In sum, the methods and techniques now available to fashion new instruments of international law to cope with global environmental problems cannot meet that challenge. The emerging issues are so big and so all-embracing that current ways of doing things will not solve these problems. The institutional mechanisms within the United Nations system are not capable of handling the issues. The time has come for something more innovative, for a conceptual leap forward in institutional terms".

³⁷ Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso: 13/05/2012, 20h37.

Ressalta-se que, de acordo com terceiro relatório produzido por Valencia-Ospina para a CDI, a proteção de pessoas em casos de desastres ambientais deve-se pautar nos seguintes princípios: (i) neutralidade, (ii) imparcialidade e (iii) humanidade³⁸. No quarto relatório, ele ressalta a necessidade de se promover cooperação internacional e incita a discussão, no âmbito da CDI, da existência de um dever de assistência – seja do Estado afetado em buscá-la ou da comunidade internacional em oferecê-la diante de uma situação de emergência socioambiental³⁹.

A preocupação do relator especial, portanto, é não apenas de conferir proteção às pessoas afetadas sob uma perspectiva jurídica, mas também de garantir que o Estado afetado não se exima das suas responsabilidades de proteger os habitantes do seu território: caso o Estado não detenha capacidade, recursos ou estratégias para fazê-lo, deve buscar assistência internacional nos moldes da ajuda humanitária.

³⁸ Resolução da Assembleia Geral da ONU A/CN.4/629, de 31 de março de 2010.

³⁹ Resolução da Assembleia Geral da ONU A/CN.4/643, de 11 de maio de 2011.

5. ESTADO, TERRITÓRIO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As mudanças climáticas globais têm-se mostrado passíveis de alterar não apenas o meio ambiente, as espécies da fauna, da flora e a vida humana, mas também a própria configuração de Estado, que traz consequências imediatas para seu território e população, podendo até mesmo se fazer repensar no conceito de soberania estatal e na participação do Estado em organismos internacionais.

O objeto central do presente capítulo não é identificar, com minúcias, como ou por que as grandes alterações ambientais ocorrem nos países costeiros e nas pequenas ilhas de baixa topografia, como nos casos de Bangladesh e das Ilhas Maldivas, mas é procurar compreender como a relação homem-natureza torna-se frágil diante dos desastres ambientais experimentados por esses países com a consequente migração em massa de pessoas.

Apesar das constantes modificações espaciais no território, especialmente se consideradas as mudanças climáticas, muitas comunidades não detém clara percepção acerca da gradativa alteração espacial no seu *habitat*. Em geral, as pessoas buscam se adaptar às mudanças como se elas fizessem parte de seu cotidiano de forma natural. No que toca às pequenas ilhas, porém, a percepção é muito mais nítida em decorrência da própria diminuição do espaço habitável.

Algumas previsões indicam que pequenas ilhas de baixa topografia e regiões costeiras abaixo do nível do mar tenderão a submergir nos próximos 20 ou 30 anos (KING, 2010). Diante dessa possibilidade, é imprescindível não apenas que se invista em medidas de adaptação e mitigação sobre as mudanças do clima, mas também que essas populações e países ameaçados de perda significativa ou total de seu território encontrem alternativas para garantir sua própria existência.

Com isso em mente, de 23 a 25 de maio de 2011, as Ilhas Marshall, com respaldo do *Center for Climate Change Law*, da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, convocaram a conferência *Threatened Island Nations*⁴⁰ para discutir, com pesquisadores de diversas áreas e políticos, como proceder caso seu país e outros da sua região tenham que enfrentar o desaparecimento ou a impossibilidade de habitação no seu território nas próximas décadas. Foram discutidos temas como soberania sobre o mar territorial, ligada à principal atividade econômica de muitas dessas ilhas, participação desses países em

⁴⁰ As principais discussões, artigos e sugestões produzidas na conferência estão disponíveis em: <<http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange/resources/threatened-island-nations>>. Acesso em: 02/04/2012.

organismos internacionais, nacionalidade e direitos dos imigrantes, caso sua população tenha que migrar em massa para outras nações⁴¹.

5.1 FORMAÇÃO, ATRIBUIÇÕES DO ESTADO E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA A SOBERANIA E O VÍNCULO DE NACIONALIDADE FACE AO DESAPARECIMENTO DO ENTE ESTATAL

O Estado representa uma organização jurídico-política que tem existência de fato, e não de direito (CRAWFORD, 2007). Isso significa que, para existir um ente estatal, é necessário que estejam presentes todos os elementos formadores do Estado e que ele seja declarado como tal por seus pares, e não por juiz ou tribunal nacional ou internacional que ateste sua existência.

Os elementos formadores do Estado foram formulados pelo costume internacional e expressos na Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados (1933). De acordo com o artigo 1º desse tratado, são elementos formadores do Estado sob a perspectiva jurídico-internacional: a existência de um (i) território geograficamente delimitado, uma (ii) população permanente e a (iii) capacidade de se relacionar com os demais Estados na política internacional.

Por território entende-se um espaço geográfico delimitado sobre o qual o Estado exerce completa jurisdição; a população diz respeito às pessoas, nacionais ou estrangeiras, que habitam esse território; e a capacidade de relacionamento é expressa pela soberania estatal frente aos demais países do globo (CASELLA, 2009).

Os efeitos da mudança e variabilidade climáticas sobre a conformação político-jurídica do Estado são pouco analisadas e incipientemente debatidas nos círculos políticos e acadêmicos. A única certeza é de que seu futuro político-jurídico é incerto (YAMAMOTO; ESTEBAN, 2011)⁴². Em um primeiro momento, verifica-se que a ilha que eventualmente venha a submergir terá dificuldades em pleitear sua condição de Estado perante a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar (Convenção de Montego Bay, 1982) e fatalmente perderá os direitos sobre sua zona econômica exclusiva (ZEE).

De acordo com o artigo 121(1) da Convenção de Montego Bay, “uma ilha é uma área naturalmente formada por terra, cercada de água, e que está acima d’água na maré cheia”. O item 3 do mesmo artigo 121 afirma que “rochas que não podem sustentar a vida humana

⁴¹ Participei da conferência com apresentação de pôster (Disponível em:) e dos debates desenvolvidos nos três dias da conferência, além de ter entrevistado o chefe Estado e alguns ministros das Ilhas Marshall a respeito dos efeitos das mudanças do clima sobre seu território e população. Também tive a oportunidade de entrevistar diplomatas dos países da OASIS lá presentes, professores e pesquisadores de diversas partes do mundo, todos preocupados com os temas das pequenas ilhas de baixa topografia e dos refugiados ambientais.

⁴² Os autores, então pesquisadores da UNU, elaboraram esse trabalho como parte das discussões realizadas no *Threatened Island Nations Conference*, da Columbia University.

e suas condições econômicas por si próprias não devem possuir zona econômica exclusiva ou plataforma continental". Tanto a ZEE quanto a plataforma continental são consideradas extensões da soberania estatal para fins de exploração econômica e de preservação dos recursos naturais nos termos dispostos na Convenção⁴³.

Não obstante os termos da Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados (1933) e da Convenção de Montego Bay (1982) a respeito do que é considerado um país insular, a tendência é de considerar que o Estado que venha a submergir por enchentes resultantes das mudanças do clima permanecerão considerados como tais para fins jurídicos, especialmente no tocante à participação dos mesmos em organismos internacionais e na manutenção da nacionalidade concedida aos seus cidadãos. Esse *status* alternativo foi largamente discutido no *Threatened Island Nations Conference* como sugestão de debate e propostas concretas a serem incluídas na pauta da ONU, especialmente da CDI⁴⁴.

Grote Stoutenburg (2011), por exemplo, lembra que, para fins de manutenção da condição de Estado perante o direito internacional, (i) ilhas artificiais podem ser qualificadas como território, como já em curso nas Maldivas, (ii) aceita-se a existência de "populações zeladoras", compostas por um diminuto número de habitantes que salvaguardam o território de determinada ilha, e (iii) governos no exílio também representam seu ente estatal. De acordo com a autora (2011), após a partida do último núcleo populacional da ilha, existe a possibilidade de manutenção da existência do Estado a partir do reconhecimento do governo exilado do país insular.

McAdam (2010) afirma que a perda do território do Estado – e o conseqüente desaparecimento deste – será precedido pela fuga da população desses locais, que se tornarão, em um futuro próximo, inabitáveis. A autora considera que o debate em torno do desaparecimento do ente estatal face à considerável ou total perda de seu território é, por isso, descabida⁴⁵. Tanto Grote Stoutenburg (2011) quanto McAdam (2010) foram conferencistas na citada conferência, onde demonstraram visões opostas sobre o mesmo tema, em que claramente as propostas da primeira prevaleceram sobre as perspectivas da segunda.

⁴³ De acordo com o artigo 55 da Convenção de Montego Bay (1982), "a zona econômica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, sujeita ao regime jurídico específico estabelecido na presente Parte, segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições pertinentes da presente Convenção". A plataforma continental de um Estado costeiro, por sua vez, "compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância" (artigo 76 da Convenção).

⁴⁴ Os debates e as propostas realizadas na Conferência estão disponíveis no link: <http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange/resources/threatened-island-nations/Conference_Materials>. Acesso: 29/05/2012, 11h.

⁴⁵ O posicionamento da autora não apenas em relação a esse tema como também a um aporte jurídico para os refugiados ambientais é minoritário e encontra pouca ressonância nos círculos acadêmicos

Mesmo que possa se afirmar que antes de o Estado submergir por completo (como no caso das pequenas ilhas de baixa topografia) ocorrerá a migração em massa de seus habitantes, não se pode desconsiderar a necessidade de medidas de engenharia para amenizar as possíveis perdas de território e, especialmente, não se pode ignorar a urgência da elaboração de estratégias que visem à capacidade adaptativa das populações. Caso a migração venha a ser a única opção para sua sobrevivência, é necessário planejamento para que isso ocorra da forma menos traumática e problemática possível.

O tema, por isso, preocupa em razão de os pequenos países insulares de baixa topografia estarem cada dia mais próximos de uma possível migração em massa em decorrência dos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas sobre seu território e população.

Um caso simbólico de perda de massa territorial, que deixou três de quatro ilhas inabitáveis, foi retratado por Diamond (2005): entre as Ilhas de Pitcairn, Henderson, Ducie e Oeno, todos territórios ultramarinos britânicos localizados no Oceano Pacífico, houve tal avanço do mar que apenas Pitcairn é habitada; no total, a ilha possui uma população de 50 pessoas, sendo considerado o país menos populoso do mundo⁴⁶.

Outra questão crucial a se considerar face à possibilidade de o ente estatal deixar de existir é o tema da nacionalidade dos seus cidadãos. A nacionalidade, sob a perspectiva sociológica, diz respeito à noção de pertencimento que um indivíduo tem para com um grupo; sob a ótica político-jurídica, ela diz respeito ao vínculo jurídico e político que um indivíduo possui para com um ou mais Estados (DOLINGER, 2005).

Caso um Estado deixe de existir sob a lente do direito internacional, seus nacionais automaticamente se tornarão apátridas, a não ser que outro Estado lhes conceda nacionalidade ou que eles previamente possuam dupla nacionalidade. A condição da apatridia é regida pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas (1954) e poderá ser aplicável aos refugiados ambientais de ilhas ou de países de baixa topografia que porventura deixem de ter reconhecida sua condição estatal.

5.2 OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE BANGLADESH E ILHAS MALDIVAS

Os pequenos países insulares de baixa topografia e as regiões costeiras abaixo do nível do mar são particularmente vulneráveis aos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas em razão de enchentes, tsunamis e aumento do nível do mar. Dentro desse grupo, os casos mais preocupantes encontram-se nas pequenas ilhas do

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.government.pn/>>. Acesso: 03/06/2012, 9h10.

Pacífico e em Bangladesh, assim como em outras regiões costeiras banhadas pelo Oceano Índico.

O que diferencia os países mais vulneráveis aos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas, assim como aos efeitos adversos provocados diretamente pela ocupação humana desordenada que independem da mudança do clima, é a forma pela qual esses países são capazes de lidar com esses problemas socioambientais. Dessa maneira, o que planejamento e a efetivação de políticas públicas voltadas para mitigação e adaptação são cruciais, estratégias essas que dependerão dos recursos financeiros e humanos de que esses países dispõem.

A *expertise* humana, governamental e de instituições internacionais, deve ser acompanhada de recursos financeiros, justamente o que muitos desses países não possuem. A Holanda, por exemplo, que tem seu território situado abaixo do nível do mar, há séculos contorna os problemas das enchentes por meio de diques que, nas cheias, aproveitam os pastos alagados para armazenamento de água para a agricultura; o gado é transferido para áreas mais elevadas nesse período e volta para os pastos após as inundações, que na maior parte das vezes são controladas pelas técnicas desenvolvidas nos centros de pesquisa por todo país.

A Holanda, inclusive, é pioneira na construção de ilhas flutuantes (projeto esse altamente tecnológico, complexo e de custo elevado), caso seus habitantes um dia sejam obrigados a migrar em consequência do aumento do nível do mar e do encobrimento de parte significativa do país. A grande diferença no estabelecimento e aplicação dessas estratégias é que esse país possui capital financeiro e humano para tanto. Além disso, a consciência ambiental dos holandeses está bem acima das práticas experimentadas por muitos outros países⁴⁷.

No caso da Holanda, os recursos são vastos e os projetos crescem a cada ano, o que não é o caso da maioria dos pequenos países insulares e costeiros de baixa topografia, como Bangladesh e Ilhas Maldivas. Os arquitetos holandeses, por exemplo, são pioneiros na elaboração de projetos de arquitetura tanto de casas como de ilhas inteiras flutuantes, alguns dos quais são, inclusive, voltados para pequenas ilhas de baixa topografia como as Maldivas⁴⁸.

⁴⁷ Devido ao grande nível de escolaridade no país, à educação ambiental em escolas públicas e privadas, à ampla divulgação de práticas sustentáveis pelo governo e pelas universidades de tecnologia de ponta do país, além da elevada taxação sobre resíduos sólidos, por exemplo, os holandeses são considerados os ambientalmente mais responsáveis do mundo. O banimento de sacolas plásticas nos supermercados, iniciado apenas recentemente em grandes capitais brasileiras e que ainda gera controvérsias entre os consumidores e os donos de supermercado, não é novidade naquele país, assim como outras práticas consideradas ambientalmente corretas. Disponível em: <<http://www.pbl.nl/en/publications/2011/sustainability-monitor-for-the-netherlands-2011>>. Acesso: 30/05/2012, 20h50.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.greenprophet.com/2011/11/floating-islands-dubai/>> e <<http://www.floatingcommunities.com/>>. Acesso: 01/06/2012, 15h20.



Ilustração 1 – Projeto arquitetônico de ilha flutuante para as Maldivas (resort)
Fonte: <<http://www.job-maldives.com/2009/03/lilypad-prototype-of-auto-sufficient.html>>. Acesso: 31/05/2012, 16h.

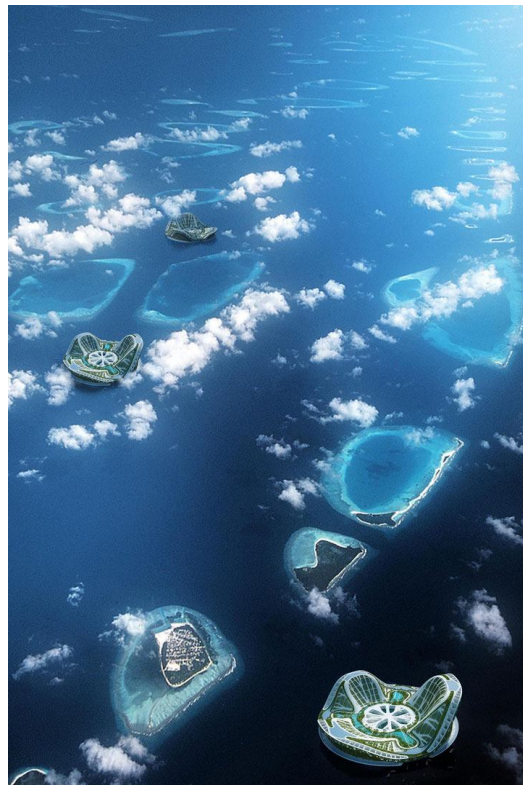


Ilustração 2 – Projeto arquitetônico de ilhas flutuantes para as Maldivas (atóis)
Fonte: <<http://www.job-maldives.com/2009/03/lilypad-prototype-of-auto-sufficient.html>>. Acesso: 31/05/2012, 16h.

Enquanto, porém, as Maldivas e outras ilhas ameaçadas pelas enchentes e pelo aumento no nível dos oceanos não desaparecem, literalmente, do mapa, as alternativas são muitas, todas relacionadas à mitigação dos danos ambientais de causas antrópicas, à adaptação das comunidades às mudanças do clima e ao processo erosivo do solo, muito comum nessas ilhas, e à adoção de práticas efetivamente sustentáveis para minimizar os impactos dessas rupturas ambientais que ameaçam a natureza e a própria sociedade.

Nesse sentido, os Programas Nacionais de Ação para Adaptação (NAPAs, na sigla em inglês) são uma medida eficaz para se identificar as fragilidades, vulnerabilidades e necessidades de cada país diante das mudanças do clima e desenvolver estratégias para lidar com esses problemas. Os NAPAs foram criados no âmbito do IPCC para auxiliar os países menos desenvolvidos a se adaptarem às alterações ambientais causadas pelo clima. Nele, cada país indicará as atividades prioritárias para se adaptarem às suas necessidades urgentes e imediatas. Até dezembro de 2011, 47 países haviam entregado seus relatórios de prioridade ao IPCC⁴⁹.

5.2.1 Bangladesh

Bangladesh é um país continental situado no continente asiático com 143.998 km² de área total⁵⁰, próximo ao Nepal, Paquistão e Mianmar e cujo território é todo circundado pela Índia. O país está localizado às margens da Baía de Bengala e suas terras são irrigadas pela confluência de três deltas: dos rios Ganges, Brahmaputra e Meghna; esses rios compreendem a segunda maior bacia hidrográfica do mundo em número de afluentes (HOFER; MESSERLI, 2006) e a maior bacia em termos de vazão de água (WARNER et. al., 2009). Ele fica circundado pela cadeia montanhosa do Himalaia ao norte, sendo que seu espaço geográfico é uma grande planície alagada, 60% do qual está localizado abaixo do nível do mar (USAID, 1988).

Historicamente, Bangladesh remonta ao Reino de Bengala por volta do ano 1000 A.C., tendo sido considerada uma região econômica e culturalmente próspera nos anos que se seguiram. Desde o século XII, porém, o país passou por períodos de dominação por parte da Índia, Reino Unido, Portugal e Paquistão. Em 1971, Bangladesh conquistou sua independência do Paquistão após intensa guerra civil que durou apenas 11 dias, quando o exército da Índia expulsou os paquistaneses que adentravam seu território e ameaçavam tomar parte dele⁵¹.

⁴⁹ Disponível em: <http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php>. Acesso: 20/01/2012, 15h.

⁵⁰ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?cname=Bangladesh>>. Acesso: 02/06/2012, 2h40.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.bangla2000.com/bangladesh/history.shtm>>. Acesso: 02/06/2012, 4h08.

Depois de independente, um grande período de instabilidade política, com sucessivos golpes de Estado, permeou a história política do país e a corrupção, assim como as praticamente ausentes políticas sociais nesse período, contribuíram para o empobrecimento da população, o baixo grau de escolaridade e a degradação ambiental em um país já tão vulnerável ambientalmente⁵². A democracia foi restaurada apenas em 1996 e Bangladesh já havia se tornado membro da ONU desde 17 de setembro de 1974⁵³.

Devido às particularidades geográficas de Bangladesh, o país possui vários elementos naturais que contribuem para o constante alagamento do seu território. Dentre os fatores que mais contribuem para as enchentes anuais (Ilustração 3), estão (i) o clima de monções, cuja característica é a ocorrência de chuvas intensas durante parte do ano, (ii) o derretimento das geleiras localizadas nos Himalaias, (iii) além das cheias dos rios que cortam o país e (iv) das cheias provenientes do mar através da Baía de Bengala.

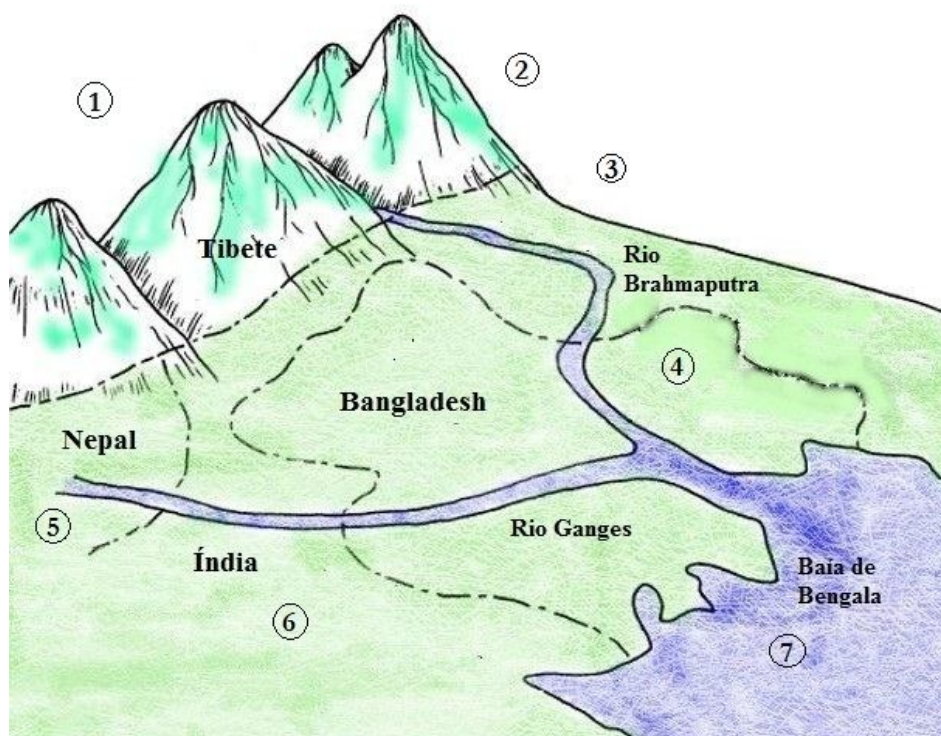


Ilustração 3 – Algumas causas das enchentes em Bangladesh

Fonte: <<http://geobytesgcse.blogspot.com.br/2006/12/flooding-in-ledc-1998-floods-in.html>>.

Acesso: 31/05/2012, 16h. Com adaptações.

⁵² Disponível em: <<http://www.bangla2000.com/bangladesh/history.shtm>>. Acesso: 02/06/2012, 4h08.

⁵³ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Bangladesh>>. Acesso: 02/06/2012, 3h45.

1. O clima de monções traz chuva forte e neve. Os nutrientes do solo são absorvidos e arrastados pela água das chuvas, causando erosão do solo.
2. O degelo da primavera causa a erosão do solo e aumento rápido do volume dos rios.
3. Desmatamento em áreas de nascentes devido ao aumento da população do Nepal e Tibete. Árvores são derrubadas para servir de combustível e a área de pasto. Como resultado, há menos evapotranspiração, mais arrastamento e aceleração da erosão do solo. Deslizamentos também podem ocorrer.
4. Assoreamento dos rios devido à erosão do solo. O leito dos rios é estreitado, reduzindo sua vazão, o que, por sua vez, aumenta a probabilidade de enchentes.
5. 80% do território de Bangladesh ficam em uma planície alagada e o delta dos rios Ganges e Brahmaputra está a apenas 1 metro do nível do mar.
6. O Rio Ganges é muito desviado para irrigação agrícola. Isso reduz as camadas de lodo e impede a sedimentação das várzeas rio abaixo.
7. Ciclones e tempestades violentas atingem Bangladesh com frequência.

Quadro 9 – Legenda da Ilustração 3

Fonte: <<http://geobytesgcse.blogspot.com.br/2006/12/flooding-in-ledc-1998-floods-in.html>>. Acesso: 31/05/2012, 16h. Tradução livre.

Vale assinalar que as enchentes de Bangladesh são altamente complexas por derivarem de várias fontes, sendo que apenas um dos fatores mencionados acima já seria suficiente para colocar sua população em risco de desastre socioambiental, quanto mais a soma de fatores geológicos, climatológicos e humanos concomitantemente (HOFER; MESSERLI, 2006).

Além das condições ambientais peculiares de Bangladesh, que já o tornam ambientalmente vulnerável a qualquer mudança no clima ou intervenção antrópica no meio, vale ressaltar que sua população é uma das maiores do mundo enquanto seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é baixo, ocupando atualmente o 129º lugar no ranking mundial (UNDP, 2010).

Bangladesh é um dos países mais densamente povoados do mundo e a maior parte da sua população depende dos recursos naturais para sobrevivência (WARNER et. al., 2009), sendo a maior atividade econômica a plantação de arroz nas áreas alagadas do país. A taxa de natalidade de Bangladesh é de 2,2% e sua população é estimada em mais de 162 milhões de pessoas, com taxa de crescimento populacional de 1,3% e expectativa de vida de 69 anos para mulheres e 66,5 para homens⁵⁴.

A população urbana é estimada em 28,1% do total de habitantes⁵⁵, números esses que tendem a se alterar diante das grandes enchentes, uma vez que a porção rural do país está localizada nas áreas de menor elevação e mais propensas aos efeitos adversos das enchentes, ciclones e tempestades.

Os dados mais recentes do Banco Mundial (WORLD BANK, 2012) apontam que 32% da população do país vive abaixo da linha da pobreza e que o PIB per capita chega a US\$

⁵⁴ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?cname=Bangladesh>>. Acesso: 02/06/2012, 2h40.

⁵⁵ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?cname=Bangladesh>>. Acesso: 02/06/2012, 2h40.

700 (US\$ 548 nas áreas rurais) em contraposição aos US\$ 1.176 do sul asiático. A pobreza dos bengaleses interfere não apenas na capacidade de os mesmos se adaptarem às condições ambientais adversas já suportadas pelo país, como àquelas diretamente relacionadas à mudança do clima. As regiões consideradas mais vulneráveis socialmente em termos de baixa renda são aquelas mais próximas à costa e às margens dos grandes rios, onde o índice de enchentes é maior⁵⁶.

Estatísticas apontam que mais de 5 milhões de pessoas vivem em áreas altamente vulneráveis à ocorrência de ciclones e tempestades e que mais da metade da população total do país vive em uma área distante até 100 km da costa (WARNER et. al., 2009). E alguns observadores relatam que, durante as cheias, é praticamente possível enxergar o mar no horizonte próximo à capital, Dhaka, situada a cerca de 100 km do litoral (COLLECTIF ARGOS, 2010).

Os bengaleses aprenderam a conviver com as enchentes periódicas e procuram tirar proveito delas, especialmente quando se trata dos meios de subsistência, como a agricultura e a pesca. Não obstante, há muitos relatos e alguns estudos científicos de que a mudança e a variabilidade climáticas têm modificado a intensidade e a duração das enchentes, tanto no que tange ao clima de monções quanto ao volume de água proveniente do degelo dos Himalaias (COLLECTIF ARGOS, 2010; WARNER et. al., 2009).

O governo de Bangladesh tem procurado minimizar os impactos das condições ambientais na população, especialmente aquelas que se acredita sejam relacionadas direta ou indiretamente com o clima, e, entre as medidas tomadas, projetou áreas de maior prioridade no seu NAPA, depositado junto ao IPCC (Quadro 10).

Título do Projeto (em ordem de prioridade)	Setor	Componentes	Custo estimado (em US\$)
1) Redução dos riscos das mudanças climáticas por meio do florestamento litorâneo com participação comunitária;	Ecosistema costeiro e marinho	Zonas costeiras	23 milhões
2) Fornecimento de água potável para as comunidades costeiras para combater o aumento da salinidade devido à elevação do nível do mar;	Recursos hídricos	Desenvolvimento de recurso hídrico	1,525 milhão
3) Promover capacitação para integrar as mudanças climáticas no planejamento, desenvolvimento de infraestrutura, gestão de conflitos e zoneamento do solo e da água para as instituições de gestão hídrica;	Educação e capacitação	Capacitação	5,05 milhões

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/UpdatingPovertyMapsofBangladesh.pdf>>. Acesso: 03/06/2012. 7h40.

4) Disseminação de informação sobre mudanças climáticas e adaptação à comunidade vulnerável para que sejam tomadas medidas de preparação e sensibilização sobre os crescentes desastres climáticos;	Educação e capacitação	Sensibilização e capacitação	7,05 milhões
5) Construção de abrigo de enchentes e de centro de informação e assistência para lidar com as inundações maiores e recorrentes nas maiores planícies inundadas;	Intersetorial	Ecosistemas terrestres, recursos hídricos, infraestrutura e sistema de alerta precoce	5,05 milhões
6) Integrar a adaptação às mudanças climáticas nas políticas e programas de diferentes setores, focando em gestão de desastres, água, agricultura, saúde e indústria;	Intersetorial	Integração e adaptação política	1,025 milhão
7) Inclusão de temas de mudanças climáticas no currículo de instituições de ensino de segundo e terceiro graus;	Educação e capacitação	Educação	525 mil
8) Aumento da resiliência de infraestrutura urbana e industrial aos impactos das mudanças climáticas;	Infraestrutura	Infraestrutura urbana e industrial	2 milhões
9) Desenvolvimento de conhecimento adaptativo eco específico (incluindo conhecimentos tradicionais) na adaptação à variabilidade climática para aumentar a capacidade adaptativa às mudanças climáticas futuras;	Educação e capacitação	Educação e conscientização pública	5,05 milhões
10) Promoção de pesquisas sobre seca, inundação e variedades de sementes tolerantes à salinidade para facilitar a futura adaptação;	Segurança alimentar	Agricultura	5,05 milhões
11) Promover a adaptação de sementes da agricultura costeira para combater o aumento da salinidade;	Segurança alimentar	Agricultura	6,55 milhões
12) Adaptação dos sistemas de agricultura de áreas suscetíveis ao aumento de inundações (nordeste e região central);	Segurança alimentar	Agricultura	6,55 milhões
13) Adaptação da pesca em áreas suscetíveis às maiores inundações no nordeste e na região central por meio de práticas adaptáveis e diversificadas de piscicultura;	Segurança alimentar	Pesca	4,55 milhões
14) Promover a adaptação da piscicultura costeira por meio da cultura de peixes tolerantes à salinidade nas regiões costeiras de Bangladesh;	Segurança alimentar	Pesca	4,05 milhões
15) Explorar opções de seguro para lidar com o aumento dos desastres climáticos.	Seguro	Seguro para lidar com as mudanças climáticas	225 mil

Quadro 10 – Prioridades do Programa Nacional de Ação para Adaptação de Bangladesh
Fonte: BANGLADESH (2005). Tradução livre.

Interessante verificar que, apesar dos discursos de que as prioridades devem ser o fornecimento de água potável à população, a dessalinização da água do mar, a adaptação

das comunidades costeiras às condições socioambientais e a educação ambiental, o NAPA de Bangladesh destina as menores quantidades de recursos financeiros para essas finalidades, como se depreende dos itens (1), (6) e (7). O planejamento de dispêndio com tecnologia para a agricultura e pesca é drasticamente maior (itens 9 a 14), embora sua importância também seja incontestável.

O NAPA não inclui dinheiro recebido de outras fontes, especialmente a ajuda proveniente de outros governos, organismos internacionais e instituições governamentais ou não governamentais. De 1990 a 2009, a USAID, por exemplo, doou US\$ 17,4 milhões a Bangladesh para que o país se recuperasse das intensas enchentes no país⁵⁷. O órgão estima que a enchente de maior impacto negativo já registrada no país ocorreu no ano de 1998, quando 70% do país ficou debaixo d'água⁵⁸, mais de 30 milhões de pessoas ficaram desabrigadas, muitas das quais se tornaram deslocados ambientais, cerca de 1070 pessoas morreram e muitas outras centenas contraíram cólera e febre tifoide⁵⁹.

Dados oficiais coletados pelo governo estimam a proporção dos danos ambientais e humanos causados pelas maiores enchentes da história recente do país (Quadro 11). Em todas elas, os danos diretos e indiretos à população foram amplos e contribuíram para disseminar não apenas o deslocamento forçado de pessoas, mas também a insegurança alimentar na maior parte dos habitantes de Bangladesh (WARNER et. al., 2009).

Evento	Impacto
Enchentes de 1954	Afetaram 55% do país
Enchentes de 1974	Moderadamente graves – mais de 2 mil mortes, afetaram 58% do país, seguidas de fome que produziu 30 mil mortes
Enchentes de 1984	Inundaram cerca de 52.520 km ² e seus prejuízos foram estimados em US\$ 378 milhões
Enchentes de 1987	Inundaram mais de 50 mil km ² , seus prejuízos foram estimados em US\$ 1 bilhão e provocaram 2055 mortes
Enchentes de 1988	Inundaram 61% do país, seus danos foram estimados em US\$ 1.2 bilhão, desabrigaram mais de 45 milhões de pessoas e provocaram entre 2 mil e 6,5 mil mortes
Enchentes de 1998	Provocaram 1,1 mil mortes, inundaram cerca de 100 mil Km ² , deixou 30 milhões de pessoas desabrigadas, danificaram 500 mil casas, provocaram grandes perdas de infraestrutura e seus prejuízos foram estimados em US\$ 2,8 bilhões
Enchentes de 2004	Inundaram 38% do país, deixaram danos de US\$ 6,6 bilhões, causaram 700 mortes e afetaram diretamente cerca de 3,8 milhões de pessoas

Quadro 11 – Impactos das maiores enchentes em Bangladesh

Fonte: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf>>. Acesso: 02/06/2012, 4h35. Tradução livre.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/countries/bangladesh/template/files/bangladesh_historical.pdf>. Acesso: 30/05/2012, 18h18.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.usaid.gov/bd/programs/disaster_mgt_response.html#more>. Acesso: 30/05/2012, 18h25.

⁵⁹ Disponível em: <<http://geobytesgcse.blogspot.com.br/2006/12/flooding-in-ledc-1998-floods-in.html>>. Acesso: 01/06/2012, 1h10.

No que tange aos movimentos migratórios internacionais provocados pelas enchentes no país, calcula-se que Bangladesh, sozinho, poderá produzir mais refugiados ambientais do que todos os outros países do mundo somados, um dos motivos pelos quais o tema deve ser investigado sob a ótica da sua situação socioambiental em particular. Sabe-se que o número de deslocados ambientais em Bangladesh tem aumentado drasticamente nos últimos quinze anos, embora nem o governo nem as organizações internacionais ou não governamentais que atuam lá saibam precisar os números exatos desse deslocamento (COLLECTIF ARGOS, 2010).

Tal situação migratória interna tem gerado maior favelização nas grandes cidades do país, em especial na capital Dhaka, e tem piorado a já precária condição de vida da maior parte da população (COLLECTIF ARGOS, 2010). De acordo com um estudo produzido por Warner et. al. (2009, p. 21),

A migração temporária relacionada às enchentes e outros desastres, frequentemente para Dhaka e outros centros urbanos, é vista ao mesmo tempo como estratégia de enfrentamento e de sobrevivência para se escapar da erosão dos rios, da devastação dos ciclones e da insegurança alimentar. Quase todas as áreas de Bangladesh são densamente povoadas e cultivadas, e muitos locais são vulneráveis a riscos ambientais similares. Não há garantias de se encontrar emprego ou moradia no local de destino. (tradução livre)⁶⁰

Caso os bengaleses se vejam obrigados a migrar internacionalmente em razão da deterioração das condições ambientais no país, outro problema está posto, pois a vizinha Índia não aceita facilmente migrantes advindos do Estado adjacente, não apenas pela organização da sua sociedade em castas, mas, sobretudo, porque as diferenças culturais, linguísticas e religiosas com os bengaleses são profundas.

5.2.2 Ilhas Maldivas

As Ilhas Maldivas estão localizadas no Oceano Índico, ao sul do Continente Asiático, onde formam um arquipélago constituído por 25 atóis de baixa topografia formados por corais e compreendem cerca de 1190 pequenas ilhas em uma área total de 300 km² de território (Ilustração 4). Dessas ilhas, apenas 358 são habitadas, somando uma população de aproximadamente 316 mil habitantes⁶¹. Os dois países mais próximos geograficamente são a Índia e o Sri Lanka (Ilustração 5).

⁶⁰ Tradução livre de: "Temporary migration linked to flooding and other disasters, frequently to Dhaka and other urban centers, is viewed as both a coping and survival strategy to escape riverbank erosion, the devastation of cyclones, and food insecurity. Almost all areas in Bangladesh are densely populated and under cultivation, and many locations are vulnerable to similar environmental risks. There are no guarantees of finding employment or housing in the place of destination".

⁶¹ Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/maldives>>. Acesso: 03/06/2012, 8h40.

A densidade populacional do país é calculada em cerca de 1.031 habitantes por km²⁶² e estima-se que a taxa de crescimento populacional do país seja na média de 1,5% anuais, enquanto que a expectativa de vida alcança 74,9 anos de idade entre as mulheres e 71,5 anos entre os homens⁶³. A população rural tem tido uma diminuição anual de 0,7%, ao passo que a população urbana tem crescido em média 4,2% ao ano⁶⁴.

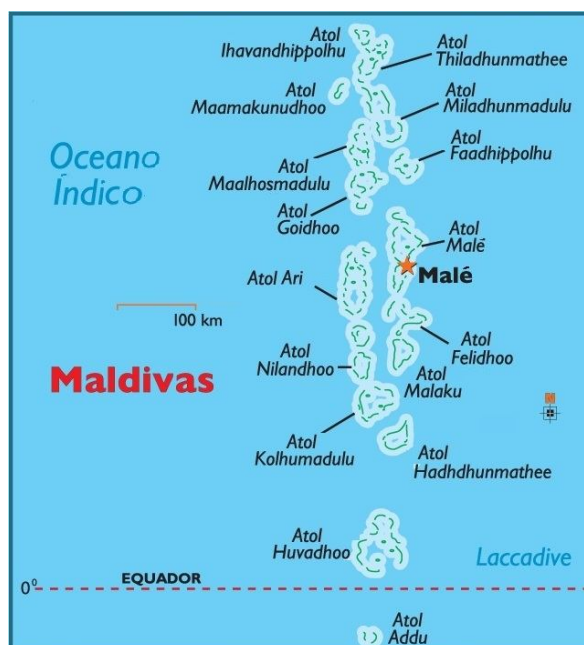


Ilustração 4 – Principais Atóis das Ilhas Maldivas
Fonte: <<http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/lgcolor/mvcolor.htm>>. Acesso: 02/06/2012, 17h50.

⁶² Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Maldives>>. Acesso: 03/06/2012, 8h42.

⁶³ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Maldives>>. Acesso: 03/06/2012, 9h.

⁶⁴ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Maldives>>. Acesso: 03/06/2012, 9h.



Ilustração 5 – Localização espacial das Ilhas Maldivas
Fonte: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/atlascolar/mapas_pdf/mundo_planisferio_politico_a3.pdf>. Acesso: 03/06/2012, 17h48.

As Maldivas são um país plano, tendo seu ponto mais elevado a apenas 2,3 metros do nível do mar (MALDIVES, 2007) e são consideradas o país de menor média topográfica do mundo (WARNER et. al., 2009). Sua economia tem no turismo⁶⁵ a principal fonte e a distribuição de renda é bastante desigual entre seus habitantes. O IDH mais recente (UNDP, 2010) põe as Maldivas em 107º lugar, em oposição ao 95º que o país ocupava em 2009 (UNDP, 2009).

A história das Ilhas Maldivas remonta há aproximadamente 2500 anos quando da chegada dos primeiros colonizadores nas ilhas, vindos, sobretudo, dos territórios que hoje pertencem à Índia e ao Sri Lanka. Elas tiveram papel importante nas rotas marítimas da Idade Média para as Índias Orientais e, em consequência, sofreram ocupação por diversos povos, incluindo a colonização pelos portugueses no século XVI e o *status* de protetorado britânico que perdurou do século XVIII até os anos 1950⁶⁶.

As Maldivas foram uma monarquia até 1968, quando se tornaram uma república. Desde então, apenas três presidentes governaram o país, um dos quais por quase 30 anos⁶⁷. O ingresso do país na ONU data de 21 de setembro de 1965, logo após ele ter deixado de ser um protetorado britânico⁶⁸.

⁶⁵ Muitas de suas ilhas foram transformadas em resorts de luxo, destinadas aos turistas de alto poder aquisitivo. Essas instalações são, em parte, responsáveis pela erosão do solo, que igualmente contribuem para a retração do já diminuto espaço geográfico do país.

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.maldivesle.com/history.htm>>. Acesso: 30/05/2012, 22h10.

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.maldivesle.com/history.htm>>. Acesso: 30/05/2012, 22h10.

⁶⁸ Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Maldives>>. Acesso: 03/06/2012, 9h.

As Maldivas estão entre os locais mais vulneráveis ao aumento do nível de água dos oceanos, uma vez que muitas de suas ilhas situam-se a pouco mais de 1 metro do nível do mar (Ilustração 6). Por isso, um aumento de qualquer proporção nos níveis de água marítima invariavelmente muda a geografia do país e torna crescente o número de refugiados ambientais que, fatalmente, deverão buscar abrigo fora do seu país de origem caso suas ilhas se tornarem inabitáveis.



Ilustração 6 – Baixa topografia das Ilhas Maldivas

Fonte: <<http://arbroath.blogspot.com.br/2009/10/maldives-ministers-plan-underwater.html>>.

Acesso: 14/03/2012, 22h.

A vulnerabilidade das Ilhas Maldivas em relação aos efeitos catastróficos causados pelo excesso de água em seu território foi constatado em diversas ocasiões ao longo de sua história e especialmente no ano de 2004, quando um tsunami de grandes proporções atingiu várias ilhas do Oceano Índico e do Oceano Pacífico e marcou o país: ondas de mais de 4 metros de altura foram vistas por todo o arquipélago, deixando 1400 pessoas feridas, 83 mortos e 25 desaparecidos⁶⁹; 30 ilhas do arquipélago foram severamente danificadas, 14 ilhas tiveram que ser completamente evacuadas e cerca de um terço da população foi diretamente afetada pelo fenômeno.

O tsunami que atingiu a porção insular do continente asiático em 2004 provocou efeitos severos nas Ilhas Maldivas, resultando na inundação de centenas de ilhas e atóis e no deslocamento interno de parte significativa da popula o (WONG, 2011). Um dos casos simbólicos motivados por esse contexto foi o dos habitantes da Ilha de Kandholhudhoo,

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.presidencymaldives.gov.mv/publications/TsunamiImpactandRecovery.pdf>>. Acesso: 10/05/2012, 21h.

localizada no Atol de Raa. Eventualmente, toda a população daquela ilha se mudou para a então inabitada ilha de Dhuvvaafaru, localizada no mesmo atol (WONG, 2011).

Em 2007, o governo das Ilhas Maldivas submeteu seu NAPA ao IPCC, demonstrando suas áreas prioritárias para o combate aos efeitos danosos das mudanças climáticas sobre seu território e população (Quadro 12). Embora a área social seja prioritária, assim como no NAPA de Bangladesh, o NAPA das Ilhas Maldivas destina menores montantes para questões relacionadas à segurança alimentar (item 6) e à saúde da população (item 7).

Título do Projeto (em ordem de prioridade)	Setor	Componentes	Custo estimado (em US\$)
1) Integração de cenários futuros das mudanças climáticas na <i>Estratégia de ilha mais segura</i> para se adaptar ao aumento do mar e aos riscos de climas extremos associados às mudanças climáticas;	Intersetorial	Gestão de desastres e capacitação	248.820 mil
2) Proteção costeira de ilhas mais seguras para diminuir o risco de inundação induzida pelo mar e o previsto aumento do nível do oceano;	Ecossistema marinho e costeiro	Zonas costeiras	3.055 milhões
3) Aumentar a capacidade adaptativa para gerir os riscos relacionados às mudanças climáticas na disponibilidade de água fresca por tecnologias apropriadas e melhoria nas instalações de armazenamento;	Recursos hídricos	Água potável	9.300 milhões
4) Proteção costeira do Aeroporto Internacional de Malé para reduzir o risco de enchente induzida pelo mar e previsto aumento no nível do oceano;	Infraestrutura	Infraestrutura de proteção costeira	900 mil
5) Aumentar a capacidade adaptativa para gerenciar riscos das mudanças climáticas na disponibilidade de água potável por meio de tecnologias para tratamento adequado de esgoto.	Alerta precoce e gestão de desastres	Água potável	1.500 milhão
6) Aumentar a resiliência da produção local de alimentos através do aumento da capacitação de fazendeiros e comunidade local para tratar de questões de segurança alimentar causada pela mudança e variabilidade climáticas.	Segurança alimentar	Agricultura	825 mil
7) Melhorar o estado de saúde da população por meio da prevenção e gestão de doenças causadas por vetores causadas pelo aumento da temperatura e pelas enchentes resultantes de inundações causadas pelas chuvas intensas.	Saúde	Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores	350 mil
8) Aumentar a resiliência das comunidades das ilhas à mudança e variabilidade climáticas por meio de projetos de construções sustentáveis.	Infraestrutura	Projeto e construção	1.970 milhão
9) Investigar alternativas à gestão de isca viva, captura, cultura e técnicas de exploração nas Maldivas para reduzir a vulnerabilidade do setor de pesca de atum à mudança e variabilidade climáticas previstas.	Segurança alimentar	Pesca	1.027 milhão

10) Melhorar o projeto e a construção da infraestrutura de acesso nas Maldivas para aumentar a resiliência da infraestrutura de acesso e das praias das ilhas às mudanças climáticas.	Infraestrutura	Melhoria de projeto e construção	3.800 milhões
11) Aumentar a resiliência às mudanças dos climas dos recifes de corais para reduzir a vulnerabilidade das ilhas, comunidades e das atividades econômicas dependentes dos recifes.	Ecossistema marinho e costeiro	Zonas costeiras	1.062 milhão

Quadro 12 – Prioridades do Programa Nacional de Ação para Adaptação das Ilhas Maldivas
Fonte: MALDIVES (2007). Tradução livre.

Novamente, não se trata de afirmar que as obras de engenharia para conterem as enchentes deixem de ter efeitos práticos sobre a população ou que elas devam ser menos prioritárias enquanto estratégias contra os efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas, mas é questionável como esses dois governos, de Bangladesh e das Ilhas Maldivas, efetivamente conseguem suprir as necessidades imediatas da sua população, especialmente em se tratando de eventos climáticos extremos que não podem ser previstos com a devida antecedência.

Outras medidas de adaptação já estão em curso pelo governo das Maldivas: (i) paredes de concreto foram erguidas em volta das ilhas mais habitadas como forma de amenizar o impacto das ondas e (ii) a construção de uma ilha artificial com pedras e concreto, doados tanto pela Austrália quanto pelo Japão; esta ilha está localizada próxima à capital Malé e servirá para deslocar parte dos habitantes daquela cidade como forma de melhor distribuir a população do maior centro urbano do país (COLLECTIF ARGOS, 2010). Não obstante esses esforços, a ilha adjacente a Malé é igualmente de baixa topografia e corre o risco de ser uma medida apenas paliativa que não resolverá totalmente as dificuldades hoje presentes no país.

Em outubro de 2009, foi noticiada a primeira reunião de gabinete governamental ocorrida debaixo d'água: o evento serviu de alerta mundial para a situação das ilhas em face do aquecimento global e dos efeitos danosos que os desastres ambientais relacionados à água podem provocar em um país inteiro⁷⁰.

Durante a última reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas (COP-15), realizada em dezembro de 2009, o então presidente das Maldivas, Mohamed Nasheed, em nome do seu país e da OASIS, exortou o mundo para que algo seja feito, e com urgência. Em discurso diante de líderes mundiais em 16 de dezembro daquele ano, afirmou: “para nós, esta [conferência] é mais do que uma cúpula: é uma questão de vida ou morte”⁷¹.

⁷⁰ Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8311838.stm>>. Acesso: 27/05/2012, 19h40.

⁷¹ Disponível em: <http://www.democracynow.org/2009/12/17/voices_from_the_island_states_maldives>. Acesso: 01/06/2012, 5h.

Além dos sérios problemas socioambientais enfrentados pelas Maldivas, em 7 de fevereiro de 2012, o então presidente Nasheed, primeiro presidente eleito democraticamente nas Maldivas, foi deposto por um golpe de Estado⁷², o que não apenas traz instabilidade ao cenário político do país, como também torna incerta a projeção internacional da OASIS, uma vez que Nasheed era, até então, o representante de maior destaque nos *fora* internacionais em prol de uma agenda internacional para os refugiados ambientais e para os países que, como as Maldivas e Bangladesh, sofrem os efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas.

5.3 ADAPTAÇÃO, REASSENTAMENTO POPULACIONAL E SUSTENTABILIDADE

Os casos de Bangladesh e das Ilhas Maldivas têm em comum a alta vulnerabilidade socioambiental e a propensão às migrações induzidas por fatores de estresse ambiental. Hoje, essa migração é majoritariamente interna a cada um dos Estados, embora as estimativas sejam que a migração internacional proveniente desses e de outros países que enfrentam as mesmas condições ambientais e climáticas adversas devam ser bastante significativas.

Com base nos dados coletados por organismos internacionais e na percepção da população de Bangladesh e Ilhas Maldivas, verificadas por meio de dados secundários e primários⁷³, a ilustração abaixo (Ilustração 7) demonstra como alguns fatores humanos e ambientais podem influenciar e ser influenciados a respeito da migração humana em curso nesses países.

⁷² Disponível em: <<http://www.pmflegal.com/blog/index.php/2012/02/21/paradise-lost-has-democracy-gone-to-hell-in-the-maldives/>>. Acesso: 01/06/2012, 21h10.

⁷³ Foram conduzidas entrevistas com pesquisadores de Bangladesh e das Ilhas Maldivas, bem como representantes diplomáticos desses países e de outros membros da OASIS presentes na *Threatened Island Nations Conference*, na Columbia University em maio de 2011. Na ocasião, questionou-se sobre a percepção da população quanto aos efeitos adversos da mudança do clima em relação às enchentes, a existência de políticas públicas de mitigação e de adaptação, bem como à efetiva migração, interna e internacional, induzida por fatores ambientais naqueles países.



Ilustração 7 – Ciclo vicioso de indução de refugiados ambientais em Bangladesh e nas Ilhas Maldivas
Organização: CLARO.

Entre os fatores comuns, destacam-se como a falta de saneamento adequado pode influenciar negativamente o meio ambiente e provocar efeitos maléficos, por exemplo, na qualidade de água potável disponível a essas populações. No caso de Bangladesh, a agricultura de arroz em áreas alagadas sofre os efeitos diretos da mudança e variabilidade climáticas (MESSERLI, 2006), o que pode contribuir para os movimentos migratórios, aparentemente considerados apenas de cunho econômico.

No caso das Ilhas Maldivas, o maior fator de impacto, além das enchentes, é o turismo que, indevidamente gerenciado, provoca impactos não apenas na erosão do solo (devido às construções próximas às praias), mas também no descarte de resíduos sólidos e, porventura, podem impactar também o meio ambiente marinho e a naturalmente frágil base de corais que sustenta todas as suas ilhas (COLLECTIF ARGOS, 2010).

Essa pressão populacional, caracterizada menos pela quantidade, mas especialmente pela qualidade da ocupação humana sobre dado espaço geográfico, impacta diretamente no meio ambiente, somando-se às causas naturais de enchentes e tsunamis, relativamente frequentes na região, que, por sua vez, vão servir de motivação para as migrações de caráter interno e internacional.

Esse círculo vicioso de indução de refugiados ambientais pode ser quebrado por meio de medidas estratégicas que visem buscar soluções políticas, de governança e jurídicas sobre o tema (Ilustração 8). Os mecanismos jurídicos a respeito dos refugiados ambientais foram mais bem explicitados no capítulo IV da dissertação, enquanto que o tema da governança, especialmente sob o enfoque dos regimes internacionais, foi objeto do capítulo III.



Ilustração 8 – Possibilidades de quebra do círculo vicioso de indução de refugiados ambientais em Bangladesh e nas Ilhas Maldivas
Organização: CLARO.

Entre as políticas públicas, associadas ou não aos NAPAs de Bangladesh e das Maldivas e que podem ser aplicados em diferentes contextos e regiões, destacam-se a adaptação da sociedade ao meio de modo a não apenas viver nele, como também preservá-lo, e a mitigação, expressa aqui como medida relacionada ao princípio da precaução para se evitar que a relação socioambiental continue a se desequilibrar para os dois lados da equação.

O princípio da precaução corresponde essencialmente à “ação antecipada diante do risco ou perigo” (MACHADO, 2008, p. 67). De acordo com Moraes (2011, p. 9),

O propósito do princípio da precaução é evitar danos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde humana ao permitir a ação preventiva, mesmo na ausência de certeza científica sobre as causas ou consequências de determinada atividade. A precaução é uma resposta às novas tecnologias e aos fenômenos que podem provocar impactos irreparáveis e incomensuráveis e que, portanto, precisam ser revistos pela comunidade internacional, Estados e indivíduos. Significa, também, envolver a participação popular nas decisões sobre quais riscos são aceitáveis em determinada sociedade e quais devem ser evitados.

O princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro⁷⁴, aprovada por ocasião da Rio-92, afirma:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso: 04/05/2012, 1h40.

ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Meirelles (2008), ao tratar do princípio da precaução sob a égide do direito internacional do meio ambiente, explica:

Mais do que um conjunto de normas jurídicas perfeitamente delineadas em sua aplicação e execução, o princípio da precaução traz uma *base teórica*, com parâmetros que devem servir como as linhas de orientação, aos Estados, para as atividades governamentais de planejamento econômico, político, social, científico e tecnológico - e, por consequência, balizar o desenvolvimento de um arcabouço jurídico adequado.

Por envolver a questão da *certeza científica* e os modelos necessários para a avaliação das políticas públicas e atividades dos particulares e, quando possível, o cálculo do *risco* envolvido em um dado produto ou atividade, o seu conteúdo e formulação estão entre os temas mais polêmicos do Direito Internacional desde a Conferência do Rio de Janeiro.

No entanto, é como decorrência desses fatores e do fato de que sua análise depende essencialmente das pesquisas e conhecimentos originários de áreas científicas e técnicas – e, portanto, *não jurídicas* – que a discussão *jurídica* do princípio da precaução, seus elementos informadores e limites, mas uma discussão livre de ideias preconcebidas ou sem o embasamento teórico necessário, torna-se tão importante.

Mais do que um conceito jurídico, portanto, o princípio da precaução envolve a análise do risco, das vulnerabilidades socioambientais e da investigação científica a respeito de fatores ambientais que influenciam e podem ser influenciados pela interferência humana. A precaução, por esse motivo, deve ser tomada como questão chave nas políticas públicas de cunho doméstico e internacional a respeito do meio ambiente, dentro ou fora do contexto das mudanças do clima.

Outro ponto de suma importância é a adaptação, que consiste em um “ajuste nos sistemas naturais ou humanos em resposta a distúrbios (sociais, econômicos, políticos ou ambientais) e seus efeitos. Consiste em: a) lidar com as consequências do distúrbio; b) moderar possíveis danos; c) explorar oportunidades. Ela pode ser preventiva ou reativa” (REDE CLIMA, 2011).

A espécie humana é bastante adaptável às diferentes variações do meio ambiente; mesmo que enfrente dificuldades, o homem encontrou formas de sobrevivência em regiões com clima ou geografia adversos à presença humana e, ao longo do tempo, seu organismo tem-se ajustado à disponibilidade nutricional daquele *habitat*. Porém, conforme o homem se adapta ao meio ambiente, ele também o transforma (MORAN, 2008).

Moran (2008) afirma que o estudo da adaptabilidade humana foi facilitado pela aceitação da teoria do ecossistema: conceito proveniente da biologia, o ecossistema vê os organismos como parte de sistemas ecológicos sujeitos às mesmas leis físicas. De acordo

com a perspectiva ecossistêmica, o homem é um consumidor de terceira ordem na cadeia alimentar e a interação entre populações humanas é considerada de mutualismo.

Para o autor (MORAN, 2008), a perspectiva ecossistêmica permite a aplicação de maior número de dados para explicar o comportamento humano em relação a um modelo estritamente social ou cultural.

É consenso na sociedade que a preservação do meio ambiente, a adoção de práticas sustentáveis e a precaução de riscos ambientais são a única forma de se lidar com a vulnerabilidade socioambiental. A sustentabilidade é uma imposição na sociedade contemporânea, não apenas uma opção de um número restrito de pessoas.

De acordo com Diamond (2005), as civilizações são ameaçadas de colapso quando ultrapassam os limites da sua sustentabilidade ambiental. No mesmo sentido, para Moran (2011, p. 30), “embora todos falem de sustentabilidade, não são capazes de implantar medidas para reduzir a espiral descendente, nem de definir *sustentabilidade* ou um modo de começarmos a rumar para um caminho sustentável”.

Diante dos atuais e futuros fluxos migratórios influenciados pelas mudanças do clima, independentemente de eles atingirem as estimativas mais conservadoras ou radicais, é necessário se repensar muitos conceitos até então discutidos nas ciências humanas. Uma vez que as mudanças climáticas afetam a todos indistintamente, deve-se analisar a vulnerabilidade socioambiental juntamente com a capacidade adaptativa de cada local, região e país isoladamente. Algumas alternativas aplicadas em um dado espaço podem não ser facilmente aplicáveis a outros devido às peculiaridades socioculturais, políticas e econômicas. Não obstante, esse esforço de pesquisadores do mundo todo é imprescindível para que as pessoas possam responder aos efeitos danosos da mudança do clima e, na medida do possível, evitar as causas antropogênicas que contribuem para a degradação da natureza.

Dessa forma, a própria ideia de sustentabilidade deve ser revisitada de forma a se adequar a esse novo cenário em que as mudanças da natureza podem impedir as melhores experiências em termos de sustentabilidade. Assim como o meio ambiente tem sua resiliência específica, assim também é preciso buscar na humanidade uma convivência harmoniosa com o meio da qual ela depende.

A percepção de sustentabilidade que comunidades costeiras como Bangladesh, Ilhas Maldivas, Tuvalu, Kiribati, Ilhas Carteret e outras tantas regiões ameaçadas de sensível redução territorial é, na prática, bastante diversa daquelas de grandes centros urbanos europeus ou estadunidenses. Nas pequenas ilhas, muitas das quais consideradas países subdesenvolvidos, o uso da água, do solo e o descarte de resíduos sólidos estão aquém do realizado em países cujo grau de organização, planejamento e recursos financeiros é muito maior.

Não obstante, cabe a todos, comunidades afetadas, instituições doadoras e organismos internacionais, prover os meios para que essas pessoas vulneráveis aumentem sua capacidade de adaptar-se às condições climáticas e ambientais. Embora a migração pareça ser a única opção para muitas dessas comunidades, diversas estratégias devem ser buscadas antes do reassentamento, em especial quando a alteração ambiental é do tipo lento.

Caso, porém, a migração seja inevitável, de forma temporária ou permanente, as comunidades das regiões receptoras devem ter papel ativo para manter a sustentabilidade já praticada ou, oportunamente, aplica-la, uma vez que maior pressão populacional com práticas ambientais insustentáveis podem causar novos danos ambientais, novos conflitos socioambientais e novamente a necessidade de migração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As migrações humanas são fenômenos sociais complexos por geralmente envolverem mais de um fator causal que condicionam o movimento migratório. Quando se trata, então, dos efeitos adversos que rupturas ambientais de início lento (*slow onset*) e de início rápido (*rapid onset*), em especial aquelas associadas à mudança e variabilidade climáticas, causam na população, o movimento migratório pode ganhar contornos muito mais problemáticos.

Embora os dados da IOM e do PNUD demonstrem que as migrações internas superam as migrações internacionais e considerando a dificuldade de se precisar a quantidade exata de pessoas que migram por motivos exclusivamente ligados ao meio ambiente, a migração motivada por desastres ambientais tem aumentado significativamente nas últimas décadas e pode se tornar a maior causa dos movimentos migratórios, internos e internacionais, sobretudo motivados pelos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas.

Esse possível cenário é extremamente preocupante por uma série de motivos, que implicam necessidade de: (i) determinação da vulnerabilidade socioambiental nas regiões mais propensas aos efeitos negativos da mudança do clima; (ii) verificar a capacidade adaptativa que essa população tem de lidar com os efeitos das mudanças climáticas; (iii) averiguar a existência de políticas públicas destinadas às pessoas e aos locais mais vulneráveis no sentido de procurar diminuir essa vulnerabilidade e os fatores de risco; (iv) a adaptação desse contingente humano caso haja migração forçada por motivos ambientais; e (v) estabelecimento de aparatos jurídico, político e de governança, especialmente no plano global para tratar do tema com a urgência que ele demanda.

Até o presente, a contribuição da política internacional a respeito dos refugiados ambientais tem sido inócua, quando não negativa. Ao mesmo tempo em que as pequenas comunidades e os países geradores de refugiados ambientais buscam se fazer ouvir nos *fora* internacionais, a exemplo dos esforços dispendidos pela OASIS, os países receptores de migrantes não apenas enrijecem suas políticas migratórias, como não se interessam pela elaboração de mecanismos internacionais concretos a respeito da situação.

Na maior parte das vezes, a comunidade em questão e o país, geralmente com baixo grau de desenvolvimento, procuram remediar sozinhos os efeitos danosos da mudança do clima e das causas naturais a ela não relacionadas. Em contrapartida, cada vez mais organismos internacionais, como órgãos da ONU, CICV, agências de desenvolvimento e ONGs de atuação local ou internacional, têm atuado diretamente com as comunidades e os países afetados como demonstração de uma solidariedade internacional existente apesar das práticas políticas multilaterais desencorajantes.

Os mecanismos de governança migratória internacional e de governança das mudanças climáticas são hoje insuficientes para tratar do tema dos refugiados ambientais. Não apenas inexistem governança global específica sobre o assunto como os mecanismos existentes não são aplicáveis *per se* a esses migrantes. Se, por um lado, o regime migratório global falha em prever normas e mecanismos que efetivamente tratem dos imigrantes para além do manto da soberania estatal e da segurança nacional, por outro lado, tampouco o regime climático contempla as migrações humanas induzidas pela mudança e variabilidade climáticas.

Embora os refugiados ambientais não sejam considerados propriamente refugiados para o direito internacional e existam controvérsias sobre como nomear esse tipo de migrante, verifica-se que, em termos jurídicos, a proteção internacional do refugiado ambiental se impõe sobre normas já consagradas do direito internacional dos direitos humanos, bem como de outras áreas do direito aplicáveis a esse migrante em contextos específicos – como, por exemplo, o direito internacional humanitário, o direito internacional das migrações e o próprio direito internacional dos refugiados.

Uma proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais é fundamental, mas não é suficiente para atacar a questão na sua completude. É preciso, pois, garantir que esses indivíduos, especialmente quando se encontrem fora dos limites territoriais do Estado de sua nacionalidade, terão direito de acesso à justiça no país receptor e que terão seus direitos equiparados aos dos nacionais, visto que hoje, sob o manto dos princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, não se justifica que o Estado crie grupos mais ou menos privilegiados em matéria de direitos humanos.

Sob a perspectiva do direito doméstico, o migrante deve não apenas ter garantidos seus direitos enquanto nacional do Estado a que pertence, mas também ver, na prática, satisfeitos seus direitos à moradia, à saúde e ao emprego, apenas para nomear alguns deles já consagrados nos instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana.

No que toca aos aspectos locais dos países geradores de refugiados ambientais, tanto a precaução dos danos ambientais quanto a adaptação dos grupos humanos devem ser prioridade em matéria de políticas públicas, em que o próprio conceito de desenvolvimento sustentável poderá ser revisitado. Sobretudo, deve-se não apenas pensar, mas adotar práticas sustentáveis de modo a diminuir a interferência humana danosa ao meio ambiente.

A dissertação teve como enfoque o refugiado ambiental enquanto migrante internacional relacionado não à escassez, mais ao excesso de água e com a análise da propensão de Bangladesh e das Ilhas Maldivas de serem geradores de refugiados ambientais em larga escala, devido às enchentes que assolam esses países. Tais enchentes são em parte, mas não unicamente, responsáveis pela retração do território habitável desses países, somadas à erosão dos solos das encostas e ao grande volume de

água que faz com que a população migre temporária ou permanentemente dentro desses territórios.

Pesam sobre as Ilhas Maldivas não apenas a baixa topografia – a superfície habitável do país está, em média, a 1,5 m acima do nível do mar – como também a contínua erosão do solo causada pela interferência antrópica no meio ambiente e as enchentes provocadas pelas marés altas e pelos tsunamis que são relativamente comuns na região.

O principal fator de risco de Bangladesh, por sua vez, encontra-se na soma da baixa topografia com as enchentes periódicas decorrentes do clima de monções. Embora a população do país, especialmente aquela que vive da principal atividade econômica do país – extração de arroz em áreas alagadas, esteja bastante acostumada com a periodicidade dessas enchentes, os registros são de que cada vez mais áreas extensas da costa permanecem por mais tempo debaixo d'água e as chuvas têm sido mais intensas nas últimas duas décadas, inviabilizando as atividades extrativas.

Os dois casos são emblemáticos porque Bangladesh, sozinho, poderá produzir uma quantidade de refugiados ambientais maior do que o mundo todo somado, considerando a alta vulnerabilidade socioambiental da sua população e o fato de o país ser uma grande planície alagada drenada por muitos rios que cortam a região. Somam-se a essas condições ambientais naturalmente adversas não apenas a alta concentração populacional e a baixa renda, mas também a intensificação das chuvas e o derretimento das geleiras dos Himalaias, que acredita-se serem consequência da mudança e variabilidade climáticas.

As Ilhas Maldivas, por sua vez, são consideradas o país mais plano do mundo e, em razão dessa baixa topografia, seus habitantes frequentemente estão vulneráveis aos tsunamis, à erosão dos solos, causada, sobretudo, pelo turismo insustentável, e a qualquer mínima elevação do nível do mar originada de eventos naturais extremos ou de início lento.

As Ilhas Maldivas e Bangladesh, assim como outros pequenos países insulares e costeiros de baixa topografia, têm enfrentado desafios econômicos, sociais e políticos como consequência direta da mudança e variabilidade climáticas e podem, em um futuro não muito distante, enfrentar sérias ameaças à existência do seu território e de vida da sua população naquele espaço geográfico. Estará em jogo não apenas a manutenção político-jurídica do ente estatal, mas também sua representação enquanto membro de organismos internacionais e a relação de nacionalidade que seus nacionais possuem.

Primeiramente, a UNCLOS afirma que uma ilha deixa de ser considerada como tal caso se torne inabitável, embora a tendência político-jurídica internacional é aceitar o *status* do ente estatal quando houver uma população diminuta que o habite (como no caso de Pitcairn) ou quando seu governo se encontre no exílio. De qualquer forma, outra preocupação que envolve o tema é do *status* dos seus nacionais, que se tornarão apátridas caso o país deixe de existir como tal.

Por esse motivo, defende-se a adoção imediata de uma agenda migratória-ambiental global para tratar da questão dos refugiados ambientais paralelamente a todos os demais temas políticos e jurídicos para assegurar adaptação, quando possível, e discutir a permanência do ente estatal face às novas configurações geográficas pela qual pequenos países insulares como as Maldivas já têm passado.

Apesar dos debates acerca da existência ou não das mudanças do clima e do aumento no nível de água dos oceanos, fato concreto é que a população das Maldivas e de alguns pequenos países insulares do Pacífico têm percebido diuturnamente uma modificação significativa nas marés e nas cheias.

Contra fatos não há argumentos, mesmo os científicos mais elaborados, e o fato é que a população de muitos países insulares de baixa topografia e de países costeiros como Bangladesh têm sido obrigados a migrar para garantir sua própria sobrevivência e de sua família. Eles podem não ser considerados refugiados no sentido jurídico internacional do termo, mas tampouco são migrantes comuns e, assim como os refugiados, buscam abrigo daquilo que os aflige; nesse caso, ironicamente, eles fogem da própria natureza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Keneth; SNIDAL, Duncan. Hard law and soft law in international governance. **International Organization**, vol. 54, n. 3, 2000, p. 421-456.

ADAMS, John. **Risco**. Tradução de Lenita Rimoli Esteves. São Paulo: SENAC, 2009.

AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Heidelberg: Springer, 2010.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARENDT, Hannah. **The Origins of Totalitarianism**. New York: Harvest, 1968.

BADIE, Bertrand *et. al.* **Pour un autre regard sur les migrations : construire une gouvernance mondiale**. Paris : Éditions La Découverte, 2008.

BANKOFF, Greg; FRERKS, Georg; HILHORST, Dorothea. **Mapping Vulnerability: disasters, development, and people**. London: Earthscan, 2004.

BARNETT, Jon. Human Rights and Vulnerability to Climate Change. *In*: HUMPHREYS, Stephen (Ed.). **Human Rights and Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 257-271.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, volume 2, p. 251-281, 2006.

BATES, Diane. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. **Population and Environment**, vol. 23, n. 5, May 2002, p. 465-477.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

BIRKMANN, Jörn. **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: towards disaster resilient societies**. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. **O Direito na Pós-Modernidade**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?** New Issues in Refugee Research, Working Paper nº 34, University of Sussex, March 2001.

BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. **Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration**. A policy briefing by the Refugee Studies Centre. University of Oxford, December 2007.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRASIL. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos no Brasil**. Ministério Público Federal do Estado do Acre, 25 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. D.O.U. de 21 de agosto de 1980.

BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. D.O.U. de 23 de julho de 1997.

BROOKS, Nick. **Vulnerability, risk and adaptation: a conceptual framework**. Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 38, University of East Anglia, September 2003.

BROWN, Lester. **Plan 4.0 B: mobilizing to save civilization**. New York: Norton & Company, 2009.

BROWN, Lester. **World on the Edge: how to prevent environmental and economic collapse**. New York: Norton & Company/ Earth Policy Institute, 2011.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ UnB/ IPRI, 2002.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. 5ª Ed. Campinas: Papirus, 2010.

CARDY, W. Franklin G. **Environment and Forced Migration: a review**. Nairobi: UNEP, 1994.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços**. São Paulo: Atlas, 2009.

CASTLES, Stephen. MILLER, Mark J. **The Age of Migration: international population movements in the modern world**. 4th Edition. New York: The Guilford Press, 2009.

CENTRE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME; CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE. Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons. **Revue européenne de droit de l'environnement**, n° 4, 2008, p. 381.

CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics**. 5th Edition. Boulder, CO: Westview, 2010.

CHÁVEZ, Nashira. **Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11**. Quito: FLACSO/Ecuador, 2008.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos "refugiados ambientais". *In*: CARVALHO RAMOS, André; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). **60 Anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011a, p. 241-269.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Refugiados ambientais de ilhas e de regiões costeiras: breves reflexões sobre Bangladesh e Ilhas Maldivas. **Revista Meio Ambiente e Direito**, n. 2, São Paulo, 2011b, p. 55-69.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Environmentally Displaced People and Migration Policies in the 21st Century**. IV International Symposium of the International Network on Migration and Development “Global Crisis and Migratory Strategies: Redefining Migration Policies” Quito, Ecuador, May 2011c. Disponível em: <http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacs/PonenciaCarolinaAbreuBatista.pdf>. Acesso em: 25/05/12.

COLLECTIF ARGOS. **Climate Refugees**. Cambridge: MIT, 2010.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**, New York: Oxford University Press, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONFERÊNCIA DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção de Montevideú sobre os Direitos e Deveres dos Estados**. 7ª Conferência dos Estados Americanos, Montevideú, 1933.

CRAWFORD, James. **The Creation of States in International Law**. 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DAUVERGNE, Catherine. **Making People Illegal: what globalization means for migration and law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DIAMOND, Jared. **Collapse: how societies choose to fail or succeed**. New York: Viking, 2005.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado – parte geral**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DOWIE, Mark. **Conservation Refugees – the hundred year conflict between global conservation and native peoples**. Cambridge: MIT Press, 2009.

DUN, Olivia; GÈMÈNNE, François. Defining ‘environmental migration’. **Forced Migration Review** – Climate change and displacement, issue 31, October 2008, p. 10-11.

EHRlich, Anne; EHRlich, Paul. **The Population Bomb**. New York: Ballantine, 1968.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: UNEP, 1985.

ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION. **No Place like Home – where next for climate refugees?** London: EJF, 2009.

FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de Moralidade: a retórica ambientalista e a prática da sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. X, n. 2, jul.-dez. 2007, p. 171-188.

GÈMÈNNE, François. What’s in a name: social vulnerability and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. *In*: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Heidelberg: Springer, 2010, p. 29-40.

- GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Bauru: UNESP, 1991.
- GOUDIE, Andrew. **The Human Impact on the Natural Environment**. 6th Ed. Malden: Blackwell, 2006.
- HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, vol. 162, 13 December 1968, p. 1243-1248.
- HARMELING, Sven. **Global Climate Risk Index 2009: weather-related loss events and their impacts on countries in 2007 and in long-term comparison**. Bonn: Germanwatch, 2008.
- HODGKINSON, David. BURTON, Tess. **Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change**. Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change, the London School of Economics, 6 March 2009. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/DH%20TB%20LSE%20presentation.pdf>>. Acesso: 10/04/2011.
- HOFER, Thomas; MESSERLI, Bruno. **Floods in Bangladesh: history, dynamics and rethinking the role of the Himalayas**. Tokyo: United Nations University Press, 2006.
- HUGO, Graeme. Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific. *In*: McADAM, Jane (Ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 09-35.
- HUNTER, Lori M. **The Environmental Implications of Population Dynamics**. 1st Edition. Santa Monica: Rand, 2000.
- INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. **Climate Change, Migration and Displacement: who will be affected?** Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>>. Acesso: 10 de setembro de 2011.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001**. Glossary of Terms used in the IPCC Third Assessment Report. Geneva: IPCC, 2001.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)**. Geneva: IPCC, 2007.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL; OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Displacement due to natural hazard-induced disasters: global estimates for 2009 and 2010**. June 2011. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/\\$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf)>. Acesso: 10/01/2012, 2h.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Discussion Note: Migration and the Environment**. MC/INF/288. 94th session, 1 November 2007.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration, environment and climate change: assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change.** Geneva: IOM, 2010.

JACOBSEN, Karen. **The Economic Life of Refugees.** Bloomfield: Kumarian Press, 2005.

KÄLIN, Walter. **Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations.** Studies in Transnational Legal Policy nº 38. The American Society of International Law, The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, Washington, DC, 2008. Disponível em: <<http://www.asil.org/pdfs/stlp.pdf>>. Acesso: 10/04/2012, 21h06.

KEANE, David. The Environmental Causes and Consequences of Migration: a search for the meaning of “environmental refugees”. **The Georgetown International Environmental Law Review**, Washington D. C., vol. 16, 2004, p. 209-223.

KENT, George. The human right to disaster mitigation and relief. **Environmental Hazards**, n. 3, 2001, p. 137-138.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Vol. 36,nº 2, International Regimes (Spring, 1982), p. 185-205.

KRONIK, Jacob; VERNER, Dorte. **Indigenous Peoples and Climate Change in Latin America and the Caribbean.** Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. **International Relations and Global Climate Change.** Cambridge: MIT, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel. As Dimensões da Vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, nº 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel. Vulnerabilidade do lugar vs. Vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 2009, p. 161-181.

MATTHEW, Richard A.; BARNETT, Jon; MCDONALD, Bryan; O'BRIEN, Karen (Ed.). **Global Environmental Change and Human Security.** Cambridge: MIT, 2010.

MAZO, Jeffrey. **Climate Conflict: how global warming threatens security nad what to do about it.** London: The International Institute for Strategic Studies, 2010.

McADAM, Jane. ‘Disappearing States’, statelessness and the boundaries of International Law. *In*: McADAM, Jane (Ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives.** Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 105-129.

McADAM, Jane. Swimming Against the Tide: why a climate change displacement treaty is not *the* answer. **International Journal of Refugee Law**, vol. 23, n. 1, 2011, p. 02-27.

McLNERNEY-LANFORD, Siobhán; DARROW, Mac; RAJAMANI, Lavanya. **Human Rights and Climate Change.** Washington, D.C.: The World Bank, 2011.

MEADOWS, Donella; MEADOWS, Dennis; Randers, Jørgen. **The Limits to Growth**. Washington: Signet, 1972.

MEIRELLES, Elizabeth de Almeida. O Princípio da Precaução e o Aporte de Guido Fernando Silva Soares. *In*: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JÚNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot (Orgs.). **Direito Internacional, Humanismo e Globalidade** – Guido Fernando Silva Soares. *Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 353-372.

MITCHELL, Ronald B. **International Environmental Agreements Database Project (Version 2012.1)**. 2002-2012. Disponível em: <<http://iea.uoregon.edu>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. **O Princípio da Precaução no Direito Internacional do Meio Ambiente**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), sob a orientação da Prof^a Dr^a Elizabeth de Almeida Meirelles. São Paulo, 2011, 212 p. Inédita.

MORAN, Emilio F. **Human Adaptability: an introduction to ecological anthropology**. 3rd Ed. Philadelphia: Westview Press, 2008.

MORAN, Emilio F. **Meio Ambiente e Ciências Sociais: interações homem-ambiente e sustentabilidade**. Tradução de Carlos Slak. São Paulo: SENAC, 2011.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees: an emergent security issue**. 13th OSCE Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851>>. Acesso em 10/09/2008.

NEVES, Claudio Freitas; MUEHE, Dieter. Vulnerabilidade, impactos e adaptação a mudanças do clima: a zona costeira. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 27, 2008, p. 217-295.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ODERTH, Reidar. **An introduction to the study of human migration: an interdisciplinary perspective**. Lincoln: iUniverse, 2002.

OLIVER-SMITH, Anthony. Theorizing Vulnerability in a Globalized World: a political ecological perspective. *In*: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Heidelberg: Springer, 2010, p. 10-24.

PALMER, Geoffrey. New Ways to Make International Environmental Law. **The American Journal of International Law**, vol. 86, n. 2, April 1992, p. 259-283.

PARK, Chris. **Oxford Dictionary of Environment and Conservation**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

POPOVSKI, Vesselin; MUNDY, Kieran. Defining climate-change victims. **Sustainability Science**, United Nations University, n^o 7, 2012, p. 05-16.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

REDE CLIMA. **Glossário de termos**. Contribuições do Grupo de Trabalho 1. Rede Clima Sub-rede Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Regional, Brasília, Junho de 2011. Inédito.

REIF, Linda C. **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

REPUBLIC OF THE MALDIVES – MINISTRY OF ENVIRONMENT, ENERGY AND WATER. **First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. Male, 14-15 August, 2006.

REPUBLIC OF THE MALDIVES – MINISTRY OF ENVIRONMENT, ENERGY AND WATER. **National Adaptation Programme of Action (NAPA)**. Malé: Ministry of Environment, Energy and Water, 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/mdv01.pdf>>. Acesso: 20/05/2012, 15h20.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Global**. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2010.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

ROSENAU, James N. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.

SEGAL, Heather. Environmental Refugees: a new world catastrophe. *In*: CARON, David D. **Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles**. The Hague : Nijhoff, 2001.

SPETH, James Gustave. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. *In*: ESTY, Daniel; IVANOVA, Maria (Orgs.). **Governança Ambiental Global: opções & oportunidades**. São Paulo: SENAC, 2005, p. 17-37.

SOLTAU, Friedrich. **Fairness in International Climate Change Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

STOKKE, Olav Schram. Regimes as Governance Systems. *In*: YOUNG, Oran R. (Ed.). **Global Governance: drawing insights from the environmental experience**. Cambridge, M.A.: MIT Press, 1997, p. 27-63.

STOUTENBURG, Jenny Grote. **When do States disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of “Deterritorialized” Island States**. Threatened Island Nations Conference, May 23-25, Columbia University, New York, 2011. Disponível em: <http://www.law.columbia.edu/null/download?&exclusive=filemgr.download&file_id=5833>. Acesso: 05/05/2012, 17h50.

SUIAMA, Sérgio Gardenghi. O Trabalho como Direito Humano Universal. **Boletim dos Procuradores da República**, n. 66, março de 2005. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-deatuacao/destrangt/Artigo%20%20O%20Trabalho%20como%20Direito%20Humano%20Universal.pdf>>. Acesso em: 23/05/12.

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF BANGLADESH – MINISTRY OF ENVIRONMENT AND FOREST. **National Adaptation Programme (NAPA)**. Dhaka: Ministry of Environment and Forests, 2005. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf>>. Acesso: 20/05/2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José, Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha/ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1996.

UNITED NATIONS. **Convention Relating to the Status of Refugees**. Geneva, July 25, 1951.

UNITED NATIONS. **Declaration on Human Rights**. New York, December 10, 1948.

UNITED NATIONS. **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York, December 16, 1966.

UNITED NATIONS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. New York, December 16, 1966.

UNITED NATIONS. **Protocol on the Convention Relating to the Status of Refugees**. New York, October 4, 1967.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention on the Law of the Seas**. Montego Bay, December 10, 1982.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report. Overcoming barriers: Human mobility and development**. New York: United Nations, 2009.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report — 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**. New York: United Nations, 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **World Resources 2000-2001: People and ecosystems: The fraying web of life**. New York: United Nations, 2000.

UNITED NATIONS DIVISION FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **World Population Prospects: The 2008 Revision**. New York: United Nations, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective**. Geneva: UNHCR, 2008.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. **UNISDR Terminology for Disaster Risk Reduction**. Geneva: United Nations, 2009.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano**. Nova Iorque: UNFPA, 2007.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **OFDA Annual Report**. Washington: Office of the United States Disaster Assistance Agency for International Development, 1988.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2007.

VILLIGER, Mark E. **Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WALDMAN, Maurício. **Meio Ambiente & Antropologia**. São Paulo: SENAC, 2006.

WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. **In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement**. CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009.

WELZER, Harald. **Guerras Climáticas: por que mataremos e seremos mortos no século 21**. Tradução de William Lagos. São Paulo: Geração Editorial, 2010.

WESTRA, Laura. **Environmental Justice & the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009.

WISNER, B.; BLAIEKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters**. 2nd Ed. London: Routledge, 2004.

WONG, Alexander. **Comparative Relocation: Case Study and Analysis of Options for Threatened Island Nations**. Working Paper, Center for Climate Change Law, Columbia University, New York, August 9, 2011. Disponível em: <http://www.law.columbia.edu/null/download?&exclusive=filemgr.download&file_id=601091>. Acesso: 05/05/2012, 19h45.

WOOD, William B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. *In*: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). **Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001.

WORLD BANK. **Bangladesh at a Glance**. Last updated on 26 March, 2012. Disponível em: <http://devdata.worldbank.org/AAG/bgd_aag.pdf>. Acesso: 02/06/2012, 8h15.

WORLD BANK. **Migration and Remittances Factbook 2011**. Washington: World Bank, 2010.

YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. **Atoll Island States and Climate Change: Sovereignty Implications**. UNU-IAS Working Paper nº 166. Tokyo, UNU, October 2011.

ZOLBERG, Aristide. Introduction: Beyond the Crisis. *In*: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. **Global Migrants, Global Refugees: problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001.