

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
HEYD FERNANDES MÁ

**Ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais: populações
vulneráveis e mudança climática**

SÃO PAULO

2011

HEYD FERNANDES MÁ

**Ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais: populações
vulneráveis e mudança climática**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Político e Econômico. Orientadora Profa. Dra. Solange Teles da Silva

SÃO PAULO

2011

M394e Más, Heyd Fernandes

Ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais: populações vulneráveis e mudança climática. / Heyd Fernandes Más - São Paulo, 2011.

132 f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2011.

Orientadora: Solange Teles da Silva

Bibliografia: p. 113 - 120

1. Cidadania Global 2. Direito Humanos 3. Direito Internacional Ambiental 4. Refugiados Climáticos I. Título.

HEYD FERNANDES MÁ

**Ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais: populações
vulneráveis e mudança climática**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Solange Teles da Silva
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Hécio Ribeiro
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Pietro de Jesús Lora Alarcón
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RESUMO

Secas, inundações, tempestades, derretimento das calotas polares e consequente elevação do nível do mar são alguns dos efeitos das alterações climáticas. Em relação à face humana da mudança climática, especialistas da União Europeia estimam que de 200 a 250 milhões de pessoas serão forçadas a deixar suas terras em meados do século e que a pressão migratória irá aumentar substancialmente em função dessa problemática. Diante desta realidade, torna-se urgente que os direitos de milhares de indivíduos e grupos de pessoas que fazem parte dessas populações afetadas sejam reconhecidos. Atualmente, não existe convenção-quadro que possa oferecer proteção e assistência a tais grupos ou indivíduos. Inclusive, o fato é que esta nova categoria de “deslocados, ecomigrantes, refugiados ambientais ou refugiados do clima” apresenta-se como problemática e controversa. Duas possibilidades bastante distintas se apresentam como solução jurídica a esse impasse: a primeira seria considerá-los como uma espécie de refugiados - neste sentido, a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, deveria ser revista; a segunda solução aponta para negociação de uma nova convenção e, portanto, uma adequação terminológica a partir do prisma dos direitos humanos ou especificamente da mudança climática por meio do aprimoramento dos mecanismos jurídicos internacionais existentes para construção de princípios de orientação para lidar com esta nova categoria de pessoas “deslocadas”. Essa discussão, permeada pela necessidade de aprofundamento de conhecimento sobre a questão do clima e do direito ambiental internacional, relaciona-se intrinsecamente com a problemática dos direitos humanos e cidadania, expressados em um alcance mais amplo que o usual – âmbito global – onde se destaca o tema da cidadania global, decorrente da solidariedade entre os povos. Ainda que possam existir contradições entre a afirmação dos direitos humanos e o clássico conceito de cidadania, a existência de problemas globais, tal como a mudança do clima, deve conduzir a afirmação da solidariedade entre povos.

Palavras-chave: Deslocados ambientais; Direito Humanos; Direito Internacional Ambiental; Ecomigrantes; Mudança climática; Refugiados Climáticos.

ABSTRACT

Droughts, floods, severe storms, melting ice caps and consequent rise in sea level are some of the consequences of climate change. Concerning the human side of the climate change, some experts estimate that 200 million to 250 million people will be forced off their land by mid-century and the European Union itself has already established that migration pressure will increase substantially due to this issue. Considering this scenario, it becomes urgent that the rights of thousands of individuals and groups of people displaced by the climate change be recognized. Nowadays, there is no framework convention able to provide protection and assistance for those affected populations. In fact, this new category of “climate or environmental misallocated persons, refugees or migrants” seems to be problematic and controversial. Two different options are presented as a viable legal solution for this impasse: the first one would be to consider them as a type of refugee – in this sense the 1951 Convention on the Status of Refugees should be reviewed; the second one points to the direction of a negotiation of a new convention, and therefore a terminological definition based on the human rights law or specifically on the climate change by enhancing the international legal mechanisms for the construction of guiding principles to deal with this new category of “misallocated people”.

This discussion, which is blended with the need of deepening knowledge on the matter of climate and international environmental law, is intrinsically related to the issues of human rights and citizenship, expressed, in a wider range – global one – where it could be named the matter of global citizenship, as consequence of solidarity among all peoples. Even though there are still possible contradictions between the affirmation of human rights and the classical concept of citizenship, the existence of global matters as the climate change must lead to the affirmation of solidarity among all people.

Keywords: Climate Change; Climate Refugees; Ecomigrants; Environmentally Misallocated People; Human Rights; International Environmental Law.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e capacidade intelectual que me brindou. À minha família, pelo apoio incondicional e paciência ao longo de tantos meses. Ao Mackenzie, que acreditou na minha capacidade e competência e por isso concedeu-me a bolsa de estudos que tornou esse curso de Mestrado em Direito Político e Econômico um sonho possível e, sobretudo, à Profa. Dra. Solange Teles da Silva, orientadora, mestre, incentivadora e pessoa em quem me inspiro como modelo e a quem admiro por sua capacidade de realizar inúmeros feitos, tanto pelo bem comum como daqueles que tem o privilégio de conhecê-la, sempre com uma competência sobre-humana.

SUMÁRIO

Introdução	7
Capítulo 1 – Sociedade internacional, Mudança climática e as Populações Vulneráveis.....	12
1.1. Sistema de Estados, Sociedade internacional e Responsabilidades	18
1.2. Sociedade de risco e Dano Socioambiental	29
1.3. Ordem Pública Ecológica e o Papel do Direito Internacional Ambiental	36
Capítulo 2 – O papel do Estado Brasileiro na Proteção Socioambiental em face da Mudança do Clima	43
2.1. Populações Vulneráveis à Mudança Climática na América do Sul	45
2.2. Constituição Federal de 1988 e Legislação Infraconstitucional.....	53
2.3. Compromissos Internacionais Assumidos pelo Brasil em Matéria de Direitos Humanos e Mudança do Clima	61
Capítulo 3 – Populações vulneráveis e Mudanças climáticas: ecomigrantes, deslocados ambientais ou refugiados climáticos, uma categoria em construção.....	61
3.1. Quem são as Populações Afetadas no Mundo?	76
3.2. A Multiplicidade de Denominações	84
3.3. Algumas Conseqüências Iminentes das Migrações Provocadas pela Mudança do Clima	94
3.4. Definição de um Conceito e suas Implicações Jurídicas.....	101
Considerações Finais.....	110
Referências Bibliográficas.....	113
Lista de abreviaturas e siglas	121

Introdução

Tempestades violentas e enchentes, elevação das temperaturas, escassez de água, derretimento das calotas polares e consequente elevação do nível do mar são algumas das alterações na natureza apontadas como consequências da mudança climática vivenciada pela humanidade no século XXI. A face humana das mudanças climáticas também merece destaque: especialistas estimam que entre 200 e 250 milhões de pessoas no mundo serão forçadas a sair de suas terras até o meio do século, migrando internamente ou para outros países, sobretudo os do Hemisfério Norte, sendo que as previsões apontam para o fato que serão justamente esses países os menos afetados pelas alterações na natureza provenientes da mudança do clima¹.

Entretanto, as alterações naturais e humanas provocadas pela mudança do clima se inter-relacionam e conduzem à necessidade de uma análise das questões econômicas, ecológicas, políticas e sociais. Não se trata simplesmente de uma problemática nacional, mas as questões que influem na mudança climática devem ser analisadas a partir do prisma global – uma vez que estão relacionadas à matriz energética e ao modo como o ser humano se relaciona com a natureza – considerando igualmente as relações Norte-Sul em um mundo globalizado.

Até o momento inexistem soluções jurídicas satisfatórias para os problemas ocasionados pelo deslocamento dessas populações – grupos ou indivíduos – que migram internamente ou para outros países em razão dos efeitos da mudança do clima, ou seja, essas populações mencionadas acima, seu respectivo status jurídico e seus direitos não são estabelecidos em textos internacionais – convenções ou acordos: a) elas não são reconhecidas como uma nova categoria de refugiados; pois se argumenta não ser possível uma equiparação aos refugiados de guerra, ou políticos, e sequer possuem um estatuto que as ampare, embora a realidade indique que seu número tende a crescer; b) elas não são igualmente reconhecidas como uma nova categoria de populações em um protocolo adicional a convenção do clima, ou simplesmente como uma nova categoria de um novo tratado internacional; c) ou ainda como uma nova categoria de migrante, os ecomigrantes.

¹ STERN, N., S. Peters, V. Bakhshi, A. Bowen, C. Cameron, S. Catovsky, D. Crane, S. Cruickshank, S. Dietz, N. Edmonson, S.-L. Garbett, L. Hamid, G. Hoffman, D. Ingram, B. Jones, N. Patmore, H. Radcliffe, R. Sathiyarajah, M. Stock, C. Taylor, T. Vernon, H. Wanjie, and D. Zenghelis. Stern Review: The Economics of Climate, 2006.

É nesse contexto que surge a discussão acerca da definição e proteção adequada a essas populações – grupos e indivíduos – afetadas por tais consequências da mudança do clima. Qual o status deve ser dado a essas populações caso sejam forçadas a deixar as suas terras – esse deslocamento será temporário ou definitivo? Quais instrumentos devem ser adotados? Até que ponto essa problemática figura como uma responsabilidade individual de cada Estado ou da Sociedade Internacional? Enfim, como o Estado brasileiro enfrenta essa questão e propõe mecanismos de adaptação em face da mudança do clima? Como ficaria a questão de brasileiros forçados a se deslocarem em razão dos efeitos da mudança climática?

Grande parte dos cientistas concorda que as atividades humanas que produzem em todo o mundo contribuem de maneira significativa para todo esse cenário de alterações no sistema climático a ponto de tais modificações terem tornado-se perigosas para a própria sobrevivência da espécie humana².

Um fenômeno de alcance global como tal, acentuado pela ação humana, conduziu a Sociedade Internacional a reconhecer sua responsabilidade em mitigar os efeitos da mudança climática, entretanto, as consequências relacionadas às migrações e possíveis soluções que respeitem a dignidade humana dessas populações – grupos e indivíduos – apesar de serem objeto de intensas discussões, ainda não foram consideradas em um acordo internacional de forma ampla.

Dá a importância e o papel dos Estados nacionais em negociarem um acordo e assumirem compromissos internacionais que identifiquem estratégias para essas questões em relação a populações vulneráveis em razão dos efeitos da mudança do clima e que são levadas a se deslocarem – sua própria população ou a de outros países. O regime do clima, como será visto, integra-se ao direito ambiental internacional e provoca a necessidade de que exista uma cooperação internacional efetiva. É certo que tais estratégias poderão – e deverão – ser construídas em

² Por exemplo: U.N. Framework Convention on Climate Change; Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC, 2007. Embora a maioria da comunidade científica considere a existência de uma relação entre mudança do clima e ações antrópicas, há aqueles que negam essa relação, os quais alegam tratar-se de mais um ciclo natural de Terra, assim como o ocorrido nas chamadas “eras geológicas”, como por exemplo Bjorn Lomborg, da *Copenhagen Business School* (LOMBORG, Bjorn. *Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming*. New York: Alfred A. Knopf, 2007), Geraldo Luís Lino, diretor do Movimento de Solidariedade Ibero-americana – MSIA (LINO, Geraldo Luís. *A fraude do aquecimento global como um fenômeno natural foi convertido numa falsa emergência mundial*. Rio de Janeiro: CapaxDei Editora, 2009) e James Delingpole (*Teoria conspirativa do aquecimento global*; ver também David Miliband; John Houghton).

colaboração com os demais atores internacionais, envolvendo, pois, as organizações não governamentais (ONGs) que atuam na esfera internacional.

No centro dessas discussões estão, portanto as atividades humanas que foram desenvolvidas e se intensificaram a partir da revolução industrial e cujos efeitos cumulativos resultaram nas atuais consequências vivenciadas pela humanidade em relação às alterações climáticas – grandes ciclones, chuvas e secas intensas. É nesse sentido, portanto, a necessidade de abordar a questão da responsabilidade de cada Estado em relação a tal alteração do sistema climático e a questão das relações entre os seres humanos e o meio ambiente.

Nesse contexto, insere-se a discussão atual sobre os chamados “ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais” que apresenta uma série de termos sugeridos para a identificação dessas populações (indivíduos ou grupos) e neste trabalho serão analisadas as teses apresentadas pela Organização Internacional do Migrante – OIM; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima – CQNUMC; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e autoridades como Frank Biermann, Ingrid Boas, Michel Prieur, Norman Myers, William Wood, dentre outros estudiosos do assunto.³

Para o tratamento dessa temática foram excluídas do presente campo de análise as migrações internacionais provenientes de outras causas que não aquelas provocadas pelos fenômenos decorrentes da alteração no clima, embora em alguns casos possa existir certa dificuldade em distingui-las, como tal sugerem Biermann e Boas⁴.

Ou seja, o trabalho analisou migrações de populações ocorridas em razão das alterações do sistema climático, movimentos cuja origem foi a alteração do ciclo das chuvas (a intensificação de períodos de secas prolongadas ou de chuvas intensas), correntes marítimas ou massas de ar, responsáveis por inundações, furacões, aumento do nível do mar, entre outros⁵. Sendo assim, foram excluídas as

³ Outros estudiosos tais como: Richard Black (2001), Stephen Castels (2002), Luciana Pereira (2009) e Paulo Casella (2001).

⁴ Frank Biermann; Ingrid Boas. Preparing for a warmer world: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, Volume 10, Number 1, February 2010, pp. 60-88. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/gep/summary/v010/10.1.biermann.html>. Acesso em: 04 mar. 2011. Tabela p.70-71.

⁵ De acordo com terminologia do Secretariado da Estratégia Internacional para Redução de Desastres da ONU (UNISDR), criado em dezembro de 1999 com o propósito de assegurar a implementação da Estratégia Internacional para Redução de Desastres e parte do Secretariado das

migrações provocadas por atividades naturais do planeta Terra – erupções vulcânicas, terremotos, maremotos decorrentes de movimentação de placas tectônicas. Também não foram consideradas as migrações causadas por medidas de mitigação ou adaptação à mudança do clima – como no caso de construção de hidrelétricas – de acidentes industriais – tal qual acidentes nucleares – ou geradas por conflitos sobre recursos escassos de fontes naturais. Esses tipos de migrações são objeto de estudo e ações de programas e agências das Nações Unidas e de outros organismos específicos já existentes.⁶

O trabalho em tela tem como objetivo principal analisar os diferentes conceitos que podem ser utilizados para definir o indivíduo ou grupo de pessoas que se deslocam para além da fronteira de um Estado e internamente em razão dos efeitos da mudança do clima – delimitadas acima por critérios específicos – e os reflexos jurídicos da adoção de uma ou outra expressão - ecomigrantes, refugiados ambientais ou refugiados climáticos, deslocados ambientais ou deslocados climáticos - destacando-se o posicionamento do Brasil (média potência climática) em relação a esse tema. Como objetivos específicos, o trabalho busca identificar as populações vulneráveis e o avanço das discussões da Sociedade Internacional sobre a mudança climática e destacar as soluções apresentadas em relação a essa temática. Também é objetivo específico do trabalho analisar a solidariedade entre os Estados, cuja compreensão é permeada, no âmbito de uma Comunidade Internacional, pelos conceitos de cidadania ambiental, dignidade da pessoa humana e direitos humanos. Para tanto, realizou-se um levantamento bibliográfico dos principais portais de informação acadêmica, em âmbito internacional, bem como, dos canais oficiais de informação de governos nacionais, organizações internacionais e organizações intergovernamentais.

Nações Unidas Desastres, entende-se como desastre uma ruptura grave do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo impactos e perdas generalizadas materiais, humanas, econômicas ou ambientais, que exceda a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada para resolver a situação com seus próprios recursos. Desastres são frequentemente descritos como resultado da combinação de: exposição a um perigo; condições de vulnerabilidade já presentes e insuficiente capacidade ou medidas para reduzir ou lidar com as potenciais consequências negativas. Impactos dos desastres podem incluir perda de vidas humanas, ferimentos, doenças e outros efeitos negativos na saúde humana física, mental e bem-estar social, juntamente com danos à destruição de propriedade, de bens, perda de serviços, ruptura social e econômico e degradação ambiental. Disponível em: < www.unisdr.org/we/inform/terminology>. Acesso em: 09 abril 2011.

⁶ A título de ilustração: a Cruz Vermelha, Órgãos ligados à ONU (ACNUR/ ECOSOC/OCHA), ONGs, Estados soberanos, individualmente.

O primeiro capítulo analisa, a partir de um olhar cruzado entre direito e relações internacionais, o papel dos Estados nacionais do Sistema de Estados e da Sociedade Internacional frente à mudança climática e as populações por ela atingidas. O segundo capítulo tem como foco principal um estudo da atuação do Estado Brasileiro internamente e como líder regional no que tange ao reconhecimento dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos e mudança climática. O terceiro, e último capítulo, apresenta o cenário internacional das pesquisas sobre a questão da definição e proteção jurídica às populações afetadas, voltando-se ao lado humano do problema ambiental em pauta. Nesse capítulo são apresentados os instrumentos jurídicos apontados no meio acadêmico como soluções viáveis para essa problemática.

Em suma, esse trabalho teve como objetivo destacar os argumentos apresentados para as direções apontadas para a construção de uma nova categoria de populações e/ou indivíduos deslocados – ecomigrantes, refugiados ambientais ou deslocados – salientando que há urgência para a Sociedade Internacional em definir o status jurídico destes indivíduos e grupos de indivíduos, assegurando-lhes seus direitos, para a construção de um conceito compatível com a afirmação da solidariedade entre povos e discutir o posicionamento do Estado brasileiro neste cenário. Para tanto, em um primeiro momento analisou-se a figura do Estado e da Sociedade Internacional no âmbito da globalização, as potências e o fator complicador de sua presença no que tange ao direito ambiental internacional e direitos humanos. Em um segundo momento, observou-se o papel do Brasil, como líder regional, quanto ao que tem sido feito com relação à criação de instrumentos jurídicos e estratégias de solução ao problema em pauta e, finalmente, um último capítulo foram analisadas as diversas denominações apresentadas por estudiosos do assunto, bem como sugestões para uma solução definitiva à questão.

Capítulo 1 – Sociedade Internacional, Mudança Climática e as Populações Vulneráveis

De acordo com uma série de estudos internacionais⁷ – que analisam as transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que provocam as migrações – o crescimento em número significativo de casos de populações deslocadas por conta de ações do clima, como a elevação dos mares e consequente submersão de territórios, o aumento das temperaturas, as inundações e as secas passou a ocorrer, sobretudo, a partir da década de 1970.

Na realidade, o planeta pode ser analisado como um vasto território afetado pela atividade antrópica. Nesse sentido, todos os indivíduos e Estados no mundo serão afetados – em maior ou menor proporção – pelos efeitos das alterações climáticas que pouco a pouco atingem níveis perigosos. E são justamente os Estados em desenvolvimento⁸, que a princípio contribuíram em menor escala com a emissão de tais gases do efeito estufa⁹ bem como suas respectivas populações que são identificados como os mais vulneráveis¹⁰: aqueles que terão maior dificuldade em se adaptar, aqueles cujas populações sofrerão mais com os efeitos das alterações climáticas.

É certo que outros fatores também contribuem para que as populações de países já fragilizados por conta de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),

⁷ Lester Brown, década de 70 (*World Watch Institute*); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (desde 1972); Essam El-Hinnawi, 1985 (*Egyptian National Research Center*), Jodi Jacobson, 1988 (*Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*) e Norman Myers, 1995 (*Environmental Exodus: na Emergent Crisis in the Global Arena*).

⁸ Esta pesquisa irá adotar a classificação de países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento” com a ressalva de que dentre os países em desenvolvimento há aqueles países mais vulneráveis em razão da mudança climática, como os países formados por ilhas bem como aqueles com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) fato que limita sua capacidade de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, igualmente tornando-os vulneráveis. Há ainda os países “emergentes”, África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia (BRICS) os quais possuem maiores condições de se adaptarem e mitigarem as consequências da mudança climática e que, ao mesmo tempo também apresentam crescentes emissões poluentes, agravando o cenário da mudança do clima.

⁹ De acordo com definição CQNUMC, artigo 1º, item 5: “Gases de efeito estufa” significam os constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha (http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima.php). De acordo com o Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia – IPAM, dos gases de efeito estufa são os mais destacados o dióxido de carbono (decorrente da queima de combustíveis fósseis e desmatamento); metano (gado e combustíveis); CFC’s (fluídos refrigeradores); óxido nitroso (processos industriais e fertilizantes) entre outros (www.ipam.org.br).

¹⁰ Sobre o assunto: IPCC: *Climate Change 2007 Mitigation of Climate Change. Working Group III Fourth Assessment Report*, 2007 e *Stern Review: The Economics of Climate*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

as quais sobrevivem em condições mínimas ou inexistentes de saneamento básico, saúde e educação, sejam ainda mais fragilizadas. Essas populações vulneráveis enfrentam problemas ambientais e socioeconômicos aos quais se somam aqueles resultantes dos efeitos da mudança climática – como, por exemplo, a destruição de plantações por secas ou chuvas em excesso, destruição de suas moradias provocada por furacões ou maremotos.

Por isso a necessidade de, em um primeiro momento, estudar a dinâmica global onde estão inseridas as questões ambientais – com o foco na mudança climática – seus atores (com destaque ao Estado Nacional), seus campos de influência uns sobre os outros e como enfrentam a problemática do meio-ambiente, que estabelece a necessidade de uma ordem pautada pela governança ambiental.

Numa segunda etapa, é importante entender a dúplici realidade que vivencia a Sociedade Internacional atual: se por um lado, a dinâmica da sociedade de risco socioambiental é aceita – assume-se a possibilidade de que seja colocada à prova a sobrevivência do meio-ambiente e da vida humana no planeta; por outro lado, a realidade da mudança do clima clama a comunidade internacional a investir na busca por medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima e às suas consequências, conectando o lado humano das mudanças climáticas, sobre as populações e indivíduos mais vulneráveis.

Por fim, em complemento ao presente capítulo, será tratada a temática da ordem pública ecológica, seu significado e o modo como o regime do clima integra-se ao direito internacional ambiental, observando como fundamento a literatura do Direito e das Relações Internacionais, uma vez que estão intrinsecamente conectadas nesse ponto.

Com relação às questões levantadas, embora não seja parte do tema central da pesquisa, é interessante destacar um tópico que segue tangenciando a discussão central: o conceito de cidadania planetária¹¹. Esse, entendido não em sua acepção clássica como “um conceito jurídico-político, (...) mas como um processo ancorado na maneira de viver das sociedades contemporâneas (...) fundada nos direitos humanos e orientada pelo justo equilíbrio das relações entre os seres humanos - meio ambiente”¹².

¹¹ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p32.

¹² SILVA, Solange Teles da; Marques, Claudia Lima; Medauar, Odete (coords.). *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: RT, 2010.

Aliás, como afirma Litzst Vieira:

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural existente em cada nacionalidade; teria uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão da nacionalidade. (...) as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais. É nesse contexto que nasce hoje o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária.¹³

Portanto, uma vez que o entendimento clássico de cidadania está atrelado à capacidade do cidadão em obter direitos e deveres perante a representação política organizada – na sociedade contemporânea identificada como o Estado – em consequência do acirramento das consequências da globalização, teorias¹⁴ apontam para uma cidadania “pós-nacional”, a qual enxerga além do nacional e, assim, apresenta o entendimento de uma cidadania em outro nível: o internacional. Os Estados, uma vez que são os atores principais do cenário globalizado do século XXI, formam a Sociedade Internacional e sobre ela exercem influência assim como por ela são influenciados crescentemente, sofrendo relevantes alterações em seu papel, inclusive pelo conceito – ainda em construção – de cidadania global.

Conforme escreve Octavio Ianni a respeito da atual situação da Sociedade Internacional:

Ocorre que o globo não é mais exclusivamente um conglomerado de sociedades nacionais (...). Ainda que a nação e o indivíduo continuem a ser muito reais, inquestionáveis e presentes todo o tempo, em todo o lugar, povoando a reflexão e imaginação, ainda assim já não são ‘hegemônicos’. Foram subsumidos, real ou formalmente, pela sociedade global, pelas configurações e movimentos da globalização.¹⁵

O conceito de “cidadania pós-nacional”¹⁶, portanto, problematiza a equação “nacionalidade ligada ao território – e sentimento de pertença do indivíduo perante um Estado” frente às novas realidades da globalização, fluxos migratórios e

¹³ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

¹⁴ Ver Immanuel Kant, Leonardo Avritzer, Liszt Vieira, Otavio Ianni entre outros.

¹⁵ IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

¹⁶ Conceito presente em textos apresentados neste trabalho por: Jürgen Habermas, Immanuel Kant, Litzst Vieira e Octavio Ianni.

problemas econômicos e ecológicos, e nesse sentido interessa à linha de pesquisa do curso de mestrado em Direito Político e Econômico “Cidadania modelando o Estado” da Universidade Presbiteriana Mackenzie e se insere nas pesquisas do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável.

De acordo com Habermas¹⁷, o elo entre nacionalidade e cidadania é histórico e ocasional. Os direitos humanos e os direitos de cidadania, a sua contigüidade face à consideração dos mesmos como âmbitos diferentes – internacional e Estado-nação – podem ser pensados sob o denominador da “cidadania global”, “universal” ou “pós-nacional”; ou ainda, uma “cidadania multiníveis”, “dos cidadãos da terra”.

Immanuel Kant afirma em seus textos que todos os homens devem ter em consideração sua condição de membros da humanidade ao tomarem decisões políticas e pessoais. Com isso, não significa que defendesse a criação de um Estado mundial para substituir os Estados territoriais existentes, mas sim, no que diz respeito à cidadania cosmopolita, Kant defendia que:

(...) como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a ideia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário do código não escrito, tanto do direito político, como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição¹⁸.

Ainda sobre o conceito de globalização, Jonathan Friedman argumenta que a essência da globalização reside na consciência do global, trata-se da consciência dos indivíduos referente à situação global, especificamente, que o mundo hoje é uma arena na qual todos participam.¹⁹

Autores como Dahrendorf²⁰ discutem a cidadania relacionada a problemas ecológicos. Afirma o autor que a cidadania não pode estar completa até que seu exercício seja garantido globalmente em um mundo habitável, o que implica concretamente em buscar alcançar um desenvolvimento sustentável. A face humana da mudança do clima envolve a discussão em relação aos “deslocados, refugiados

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional: ensaios políticos. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera mundi, 2001, pp. 73 - 74.

¹⁸ KANT, Immanuel. A paz perpétua e outros opúsculos. Lisboa: Ed.70. 1995, p.140.

¹⁹ FRIEDMAN, J. Cultural Identity and Global Process, 1994. p196

²⁰ DAHRENDORF, Ralf. "The Changing Quality of Citizenship", in: B. STEENBERGEN (org), The Condition of Citizenship, Londres: Sage, 1994.

ou ecomigrantes” justamente em razão das consequências das alterações climáticas, considerando-se a necessidade do reconhecimento jurídico dessa categoria de indivíduos ou grupos de indivíduos e de um tratamento internacional para essa temática.

Destaque-se ainda que no que diz respeito ao cenário das migrações em geral, também uma das consequências da globalização, chama a atenção o fato de que a livre circulação de pessoas recebe um tratamento desigual em comparação aos demais fatores de produção.²¹ Com relação ao Direito Universal de ir e vir de todo cidadão universal²² e o seu respeito no cenário internacional destaca Neide Patarra:

Na globalização, os capitais, a tecnologia e os bens circulam livremente, mas as pessoas não; se a governabilidade das migrações internacionais se restringe a acordos entre governos, como lidar com o decisivo papel de agentes econômicos, dos interesses de corporações e empresas inter ou transnacionais, as necessidades do mercado de trabalho dos países desenvolvidos, entre outras dimensões. Na verdade, políticas migratórias devem ser discutidas junto com políticas econômicas e comerciais, junto à OMC e OIT. Nesse sentido, se isolada, a chamada "política migratória coerente", ancorada em direitos humanos, pode se tornar uma armadilha, que novamente garanta os interesses dos países desenvolvidos, canalizado para o apoio de movimentos de migrantes temporários, os quais acabam por configurar o envio de remessas, que, além de resultar de atividades econômicas sabidamente de seu interesse, são apresentadas como sua contribuição para o combate à pobreza dos países de origem²³.

Os “migrantes afetados pela alteração do clima” integram uma categoria no seio da problemática das migrações e é necessário refletir sobre sua relação com os direitos humanos e a tensão desses com o conceito clássico de cidadania.

²¹ Terra – indica não só as terras cultiváveis e urbanas, mas também os recursos naturais. Trabalho – refere-se às faculdades físicas e intelectuais dos seres humanos que intervêm no processo produtivo. Capital – compreende as edificações, as fábricas, a maquinaria e os equipamentos. De acordo com a Escola Clássica dos Economistas dos séculos XVIII e XIX, fatores de produção são os elementos básicos utilizados na produção de bens e serviços. Adam Smith e seus seguidores se inspiraram no estudos da primeira escola científica da Economia – Fisiocratas – e buscaram aperfeiçoá-lo, ao criarem esse conjunto de três recursos fundamentais: Terra; Trabalho e Capital.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Artigo 13. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 11 dezembro 2010.

²³ PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Estudos Avançados. Vol.20 n.57 São Paulo: May/Aug. 2006. Dossiê migração. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lang=pt>. Acesso em: 09 dezembro 2010.

Assim, os migrantes, transpondo ou não fronteiras internacionais também são indivíduos cidadãos ou grupos de cidadãos de um Estado nacional, que pode ou não possuir meios de assistir à população em questão – aliás, os Estados mais afetados pelas alterações da natureza da mudança do clima são os Estados menos desenvolvidos economicamente e, portanto são aqueles que apresentam maior dificuldade de adaptação²⁴ em face aos efeitos da mudança do clima e igualmente maiores dificuldades para assistir a sua respectiva população. Como assegurar então os direitos a essas populações – indivíduos ou grupos de indivíduos – cidadãos cosmopolitas?

Em primeiro lugar, os direitos humanos, como sublinha Habermas, estão voltados ao mesmo tempo para a moral e para o direito. Mas independentemente do seu conteúdo moral, possuem a forma de direitos jurídicos, uma vez que protegem as pessoas individualmente à medida que pertencem a uma comunidade jurídica, ou seja, à medida que são cidadãos de um Estado nacional. Portanto, como expõe Habermas, “existe uma tensão peculiar entre o sentido universal dos direitos humanos e as condições locais da sua efetivação: eles devem valer de modo ilimitado para todas as pessoas – mas como se pode atingir isso?”²⁵.

De acordo com Habermas, tal dificuldade de conciliação entre direitos humanos e cidadania deve-se ao fato de ainda não estar definida uma dinâmica em que todos os Estados sejam Estados de direito democrático ou ainda, onde cada ser humano sobre a Terra torne-se de imediato um cidadão do mundo e passe a ter acesso ao usufruto efetivo dos direitos humanos conforme o artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU²⁶.

Ressalta-se que a dignidade da pessoa humana, como base da cidadania e dos direitos humanos deve ser entendida como ponto de partida para as discussões envolvidas pelo tema. Consequentemente, a visão do conceito tradicional de cidadania ligada à nacionalidade deve ser superada, considerando-se a cidadania e a efetivação dos direitos humanos como um processo de construção de novas políticas.

²⁴ De acordo com o PIMC, entende-se por adaptação o "ajuste nos sistemas naturais ou humanos para um ambiente novo ou em transformação em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados ou seus efeitos, capaz de minimizar seu mal ou explorar oportunidades benéficas advindos deles". O tema será aprofundado nos capítulos seguintes.

²⁵ HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001, pp. 149-150.

²⁶ Refere-se a uma ordem global “na qual os direitos e liberdades assegurados nessa declaração serão totalmente realizados”. Artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

Os direitos humanos oferecem neste momento peculiar de transição o único fundamento de legitimação dentre todos os reconhecidos para a política da comunidade dos povos, qual seja, o fato de que quase a totalidade dos Estados adotou o teor da carta dos direitos humanos da ONU e reconhecem por meio da aceitação geral do princípio de que seres humanos (indivíduos) e território estão divididos entre Estados, cada qual com sua própria esfera de autoridade, mas conectados mutuamente por um conjunto comum de regras²⁷.

1.1. Sistema de Estados, Sociedade Internacional e Responsabilidades

O principal ator da Sociedade Internacional, como analisa Samuel Pinheiro Guimarães foi e continua sendo o Estado e, muito embora existam outros atores – tais como as organizações internacionais, organizações não governamentais e indivíduos – e o próprio sistema internacional esteja em transformação – o papel do Estado é primordial na resolução de problemas de âmbito global, como é o caso de parte dos problemas ambientais e em especial da mudança climática. Aliás, ao discorrer sobre o tema da reorganização territorial e de soberania, o autor defende que a “despeito dos argumentos sobre o gradual desaparecimento do Estado e sua substituição por organizações não governamentais, o Estado foi, é e continuará a ser o principal ator do sistema internacional”.²⁸

Na realidade, uma consideração preliminar é necessária: a ideia de declínio do Estado nacional no âmbito internacional deve ser relativizada, como aponta José Eduardo Faria.²⁹ O autor afirma que o Estado-nação continua a exercer importantes papéis nas relações econômicas e sociais, muito embora a política internacional não mais se restrinja unicamente ao “Sistema de Estados” tantos são os novos e atuantes atores.

²⁷ BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press: New York, 1995, p. 135.

²⁸ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001, pp.47-56.

²⁹ FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. Tese apresentada ao concurso para professor-titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996, p. 156.

Inclusive, o processo de acentuação da integração internacional e de valorização do papel do Direito Internacional Público importa necessariamente na alteração de determinadas características na atuação do Estado nacional como ente provedor de normas jurídicas para a sociedade, mas o mantém como ator principal.

De mero produtor e aplicante autárquico de direito nacional, o Estado tende a ter acentuado seu papel de contratante, legitimador e aplicante de normas supranacionais. A soberania, assim, não se materializa tão-somente na prerrogativa de conceber o próprio ordenamento jurídico, mas também, e a um ritmo crescente, na participação livre e independente na edificação de um ordenamento jurídico supranacional.³⁰

Há de se dizer que demais atores como as organizações não governamentais e corporações multinacionais não possuem representatividade ou legitimidade para exercer as funções de executar, legislar, dirimir e punir, capacidades estas inerentes ao Estado. Sendo assim, não seria possível que o substituíssem. Ainda assim, existem as organizações civis e as corporações econômicas, as quais possuem poder de mobilização de opinião pública ou poder econômico amplo e são peças-chave para influenciar o processo de criação e execução de normas.

Ao reconhecer, portanto, a importância e a permanência da figura do Estado no cenário internacional deve-se identificar em que medida as decisões individuais de Estados soberanos podem ser consideradas como determinantes sobre a dinâmica global para as mudanças climáticas e as populações vulneráveis e se estes as tomam tendo ou não em consideração seu papel no concerto internacional.

Em sua obra “A Sociedade Anárquica”³¹, Hedley Bull discorre sobre Sistema de Estados e Sociedade Internacional, estabelece a diferença entre esses conceitos e, em seqüência, argumenta pela existência, não apenas de um Sistema de Estados, mas de uma Sociedade Internacional. Ele estabelece as seguintes definições:

A *system of states* (or international system) is formed when two or more states have sufficient impact on one another's decision, to cause them to behave – at least in some measure – as part of a whole. (...) A *society of states* (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to

³⁰ DALLARI, Pedro B. A. Constituição e tratados internacionais. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 6.

³¹ BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press: New York, 1995, p.9.

be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. If states today form an international society this is because, recognizing certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honor agreements into which they enter, and they should be subject to certain limitations in exercising force against one another. At the same time they cooperate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organization, and the customs and the conventions of war. (...) This present study takes as its starting-point the proposition that, on the contrary, order is part of the historical record of international relations; and in particular, that modern states have formed and continue to form, not only a system of states but also an international society.³²

Sob o argumento destacado, reconhece-se a relevância da Sociedade Internacional, a qual se mostra inegavelmente interligada nas esferas política, social, ambiental e econômica.

Da formação da Sociedade Internacional advém a constituição de uma comunidade internacional oriunda da ideia de um sistema internacional que leve em consideração a face humana da mudança do clima, uma ordem pautada em valores socioambientais.

Os conceitos apresentados são essenciais para compreender o concerto da ordem pública ecológica³³ e perceber como os Estados embora organizados em uma Sociedade Internacional ainda se distanciam da realidade de Sistema de Estados e se comportam ainda de maneira fragmentada para diversos assuntos de interesse e alcance global.

³² *Ibid*, pp. 19 - 22. Um Sistema de Estados (ou sistema internacional) é formado quando dois ou mais Estados possuem impacto suficiente sobre as decisões um do outro, para levá-los a se comportar - pelo menos em alguma medida - como parte de um todo. (...) Uma sociedade de estados (ou Sociedade Internacional) existe quando um grupo de Estados conscientes de determinados interesses e valores comuns formam uma sociedade no sentido de que eles se imaginam vinculados por um conjunto de regras comuns em suas relações uns com os outros e compartilham do funcionamento de instituições comuns. Se os estados hoje formam uma Sociedade Internacional, isto é porque reconhecem certos interesses comuns e, talvez, alguns valores comuns, e se consideram vinculados por certas regras nas suas relações uns com os outros, como as que devem respeitar a independência uns dos outros, as que devem honrar acordos nas quais participam, e as que estipulam que os Estados devem estar sujeitos a certas limitações no exercício de força um contra o outro. Ao mesmo tempo, eles cooperam no trabalho das instituições, tais como as formas de procedimentos do direito internacional, a máquina da diplomacia e da organização internacional geral, e os costumes e as convenções de guerra. (...) Este estudo toma como ponto de partida a proposição de que, ao contrário, a ordem é parte do registro histórico das relações internacionais e, em particular, que os Estados modernos se formaram e continuam a formar, não apenas um Sistema de Estados, mas também uma Sociedade Internacional. (tradução livre).

³³ Sobre ordem pública ecológica *cf. infra*.

Quando se observa a relação entre população, meio ambiente e desenvolvimento, de acordo com Solange Teles da Silva:

(...) é possível constatar que: por um lado, tanto a população quanto o desenvolvimento econômico cresceram no último século: a população mundial passou de 1,7 bilhões para cerca de 5 bilhões de pessoas (1987 – 2007) e o PIB *per capita* aumentou de US\$ 5.927 (1987) para US\$ 8.162 (2004) (Unep, 2007); por outro lado, o crescimento populacional, as atividades econômicas e os padrões de consumo provocaram o aumento da pressão sobre os recursos naturais. A pegada ecológica mundial, indicador de sustentabilidade que se relaciona com a capacidade de carga do ecossistema e considera a pressão que a população produz sobre o meio ambiente (...) aumentou de 11 bilhões para 16 bilhões de hectares (1970 – 1996) (...). Nesse período, manteve-se uma média da pegada ecológica mundial em torno de 2,85 hectares *per capita*. Todavia, não foi o crescimento populacional nos continentes africano, asiático, latino-americano e caribenho responsável pela manutenção dessa média, e isso conduz, portanto, a afirmar que na realidade o que se manteve foi o padrão de poder mundial e injustiça ambiental.³⁴

Logo, a manutenção deste patamar da “pegada ecológica média global”³⁵ denota o quanto o poder de algumas potências subjugam as demais. Os danos causados ao planeta colocam em foco o questionamento sobre a capacidade dos Estados – da Sociedade Internacional – em lidar com o fato de que os recursos são esgotáveis, os danos ambientais são por vezes irreparáveis e, sobretudo a questão população-meio ambiente não pode ser ignorada, constituindo, portanto problemas a serem enfrentados.

Ao observar o tema da produção e solução do problema da mudança do clima, Viola³⁶ classifica as “grandes potências climáticas” e as “potências climáticas” de acordo com dados do levantamento realizado pela *Netherlands Environmental Assessment Agency*³⁷ em 2008.

³⁴ SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Coleção Para Entender. (coord. Leonardo Nemer Caldeira Brant). Belo Horizonte: Del Rey, 2009, pp. 44-45.

³⁵ A expressão Pegada ecológica é uma tradução do Inglês *ecological footprint* e refere-se, em termos de divulgação ecológica, à quantidade de terra e água que seria necessária para sustentar as gerações atuais, tendo em conta todos os recursos materiais e energéticos gastos por uma determinada população. O termo foi primeiramente usado em 1992 por William Rees, um ecologista e professor canadense da Universidade de Colúmbia Britânica. A pegada ecológica é atualmente usada ao redor do globo como um indicador de sustentabilidade ambiental, para explorar a sustentabilidade do estilo de vida de indivíduos, produtos e serviços, organizações, setores industriais, vizinhanças, cidades, regiões e nações. Disponível em: <www.wwf.org>. Acesso em: 12 setembro 2011.

³⁶ VIOLA, Eduardo. A dinâmica das potências climáticas e o acordo de Copenhague. In: Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Brasília: Campus Universitário Darcy Ribeiro, Edição Especial n. 23/24, janeiro a agosto de 2010, p.16.

³⁷ De acordo com o texto de Eduardo Viola acima citado, trata-se do mais importante instituto produtor de dados sobre emissões de gases de efeito estufa do mundo.

As primeiras, “grandes potências climáticas”, são relacionadas pelo autor como sendo: China, responsável por 23% do total mundial (e crescimento anual de 5%), EUA, com 20% das emissões totais (e crescimento anual de 0,8%), União Europeia (27 países), com 16% do total (crescendo 0,3% ao ano). Somadas, produzem cerca de 60% das emissões totais mundiais, em uma escala que só tende a crescer.

As “potências climáticas”, também definidas como países relevantes, pois, em um grau menor, são responsáveis pelas emissões de 40% dos gases de efeito estufa são relacionadas como sendo: Índia, com 6% do total (crescendo 5% ano), Rússia, com 5,5% do total (e crescimento anual de 5%), Brasil com 5% do total (crescendo 4% ano até 2004 e com drástica redução entre 2005 e 2009), Indonésia com 4,5% (crescendo 5% ao ano), Japão, com 3% (crescendo 0,4% ano), México com 2,5% do total (crescendo 2% ano), Canadá com 2% do total (crescendo 1,5% ano), África do Sul. Ambos os grupos somados compõem 80% das emissões globais.

As “grandes potências climáticas” somam quase 60% das emissões globais de carbono. Nenhum novo acordo é possível sem o pleno engajamento destas que detêm poder de veto sobre a totalidade ou qualquer parte de um novo acordo. Isto porque, conforme disserta Eduardo Viola, o tabuleiro dessa tríade de potências climáticas – EUA, China e União Europeia – opera hoje em defasagem entre o nível econômico, político e militar de um lado e o climático do outro, ou seja, não foi definido um acordo entre os interesses dessas que, em função de seu peso, podem decidir o futuro da questão.

De acordo com publicações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sete em cada dez toneladas de CO₂ emitidos desde o início da era industrial são de responsabilidade dos países desenvolvidos. A título de exemplo, o Reino Unido (60 milhões de habitantes) emite mais CO₂ que o Egito, Nigéria, Paquistão e Vietnã juntos (472 milhões de habitantes); os Países Baixos emitem mais CO₂ que a Bolívia, Colômbia, Peru, Uruguai e a América Central em conjunto; 19 milhões de pessoas que vivem no estado de Nova Iorque têm uma “pegada de carbono”³⁸ mais elevada do que a deixada pelos cerca de 766 milhões de pessoas que vivem nos 50 países menos desenvolvidos.³⁹

³⁸ De acordo com a Administração de Informações de Energia, as pegadas de carbono medem quanto dióxido de carbono (CO₂) é produzido diariamente pela rotina dos seres humanos (transporte,

Configura-se, assim um quadro de injustiça ambiental⁴⁰ na esfera internacional, evidenciando que o desenvolvimento dos países industrializados foi possível às custas da degradação da qualidade de vida de toda a humanidade e, em razão disso, pessoas que dele pouco ou nada se beneficiaram sofrerão suas consequências negativas.

Essa “dívida de carbono” também é mencionada no Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consistindo em circunstância econômica e social que deve ser levada em consideração no estudo das relações internacionais, mostrando quão interligadas estão a questão ambiental e a questão social.⁴¹

A apuração dessa dívida, no entanto, traz uma série de problemas. O primeiro deles é a impossibilidade de fixação monetária do *quantum* devido. Mesmo porque, a questão que deve ser levantada é que em razão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constituir um direito cuja titularidade é de natureza difusa, é impossível indicar com precisão seus titulares e definir com precisão a parcela de tal direito que lhes cabe.

O Brasil, embora não seja uma grande potência climática, está na categoria de “potência média”. Tanto “potências grandes”, como “potências médias” do clima devem buscar uma solução para a questão da mudança do clima, pois como visto, a conjuntura que se apresenta demanda o comprometimento de ambos os lados, sem o qual não há acordo possível.

A problemática da mudança do clima tem contornos globais e a solução dos problemas dessa ordem não pode realizar-se sem um diálogo entre os diversos atores envolvidos: necessário, portanto, conciliar interesses nacionais com responsabilidade planetária, ou seja, lidar com as responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos estados no âmbito de uma governança ambiental global.

consumo de energia etc.), ou seja, as atividades que consomem combustíveis fósseis, como petróleo, carvão e gás. Quando combustíveis fósseis são queimados, emitem Gases do Efeito Estufa (GEE), como o CO₂, que contribuem para o aquecimento global. Do CO₂ atmosférico, 98% vem da queima de combustíveis fósseis. Disponível em: <www.mendeley.com/research/forced-migration-local-conflicts-and-international-dilemmas-1/>. Acesso em: 12 setembro 2011.

³⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Combater as alterações climáticas: solidariedade humana em um mundo dividido. Lisboa: IPAD, 2007, p. 43.

⁴⁰ Por injustiça ambiental entende-se a “[...] imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais”. (ACSELRAD, H.; MELLO, C.C. do; BEZERRA, G. N. O que é justiça ambiental? Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p.9).

⁴¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Combater as alterações climáticas: solidariedade humana em um mundo dividido. Lisboa: IPAD, 2007, p. 43.

O conceito de governança, conforme explica Rubens Born:

(...) refere-se ao conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. Assim, governança abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais. Significa a capacidade social (os sistemas, seus instrumentos e instituições) de dar rumo, ou seja, orientar condutas dos estados, das empresas, das pessoas em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade.⁴²

A busca pela “governança global” traduz-se no esforço de definir uma agenda, os mecanismos e as instituições que deveriam compor uma nova ordem internacional legitimamente aceita por todos e coordenada pelas Nações Unidas. A governança inclui como ponto importante a coexistência entre diversos atores e, sobretudo, a consistência e efetividade das normas jurídicas, ou seja, dos resultados a que se propõe a alcançar.⁴³

No que se refere à área ambiental, portanto, “a governança ambiental global”, são três os grandes marcos indicados pelas conferências de cúpula organizadas pela ONU a serem destacados: a de Estocolmo, em 1972; a do Rio, em 1992, com revisões pontuais a cada cinco anos; e a de Johannesburgo, em 2002.

Conforme escreve Andrew Hurrell, ao citar trecho de Young Oran:

No nível mais geral, a governança diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de “regras do jogo” que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes.⁴⁴

Muito embora alguns Estados – como notadamente os Estados Unidos e China – em geral apresentem um posicionamento individualista e pouco flexível perante negociações relativas aos temas conexos à mudança do clima e questões

⁴² BORN, Rubens H. Governança e sustentabilidade: desafios para todos. *Vitae Civilis*, 2007, p.7.

⁴³ CAMARGO, Aspásia. Uma nova agenda para a governança global: de Estocolmo a Johannesburgo. In TRIGUEIRO, André (coord.) Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003, p. 313.

⁴⁴ YOUNG, Oran. *Apud* HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e governança global. Lua Nova: São Paulo, n. 46, 1999. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lang=pt>. Acesso em: 30 abril 2011.

ambientais, veem-se obrigados a colaborar quando o tema de discussão refere-se à Convenção do Clima. Por exemplo, um passo positivo dado pela China quando em seu posicionamento na 15ª Conferência das Partes (COP-15) da CQNUMC, em 2009 na Dinamarca, enalteceu os esforços dos Estados participantes na busca por melhores acordos para minimizar as emissões de gás carbônico e declarou que passaria a controlar sua produção de gases estufa, comprometendo-se a reduzir sua intensidade de carbono - o uso de combustível fóssil por unidade de produção econômica - entre 40% e 45% ⁴⁵. Isto, pois, ao que se pode inferir das ações internacionais atuais, a própria mudança do clima de certo modo impõe uma ordem, uma ordem pública ecológica, pautada em uma governança ambiental global.

Como observa Viola, de fato, na esfera econômica, política, militar e cultural existe uma aliança entre EUA e União Europeia, entretanto em matéria climática essa aliança não se repete. Como salienta o autor, “A União Europeia está isolada na defesa de uma arquitetura global efetiva para a transição rápida para uma economia de baixo carbono. EUA e China resistem a um novo acordo global efetivo, mesmo que sua retórica tenha mudado no último ano” ⁴⁶.

Cabe destacar, que as “potências climáticas”, em número de nove – Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul e Coréia do Sul – não possuem, como destaca Viola, isoladamente ou mesmo em dupla (ou ainda em número de três ou quatro, desde que não sejam Índia, Rússia, Brasil e Japão somados), poder de veto sobre um novo acordo sobre redução de emissões e proteção ao clima, mas o conjunto dos países tem importância fundamental para um novo acordo.

Por outro lado, ainda que lentamente, nota-se que a crescente preocupação global com as alterações climáticas que afetarão a todos abre um caminho para a construção de uma governança ambiental global. A própria entrada em vigor do protocolo de Quioto de 1997 no âmbito da Convenção do Clima, em fevereiro 2005,

⁴⁵ Maior país emissor mundial de gases causadores do efeito estufa, a China enalteceu o resultado da Conferência do Clima das Nações Unidas (COP-15) e declarou, por meio de Yang Jiechi – ministro chinês das relações exteriores – que a conferência produziu resultados “significantes e positivos”. A conferência encerrou-se em 19 de dezembro de 2009 sem um acordo que exigisse dos países um corte nas emissões de gás carbônico. O encontro reuniu mais de 110 chefes de Estado em Copenhague. Disponível em: <www.denmark.dk/en/menu/Climate-Energy/COP15-Copenhagen-2009/Selected-COP15-news/>. Acesso em: 24 junho 2011.

⁴⁶ VIOLA, Eduardo. A dinâmica das potências climáticas e o acordo de Copenhague. *In*: Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Brasília: Campus Universitário Darcy Ribeiro, Edição Especial n. 23/24, janeiro a agosto de 2010, p.17.

é um claro exemplo dessa mudança: ou seja, ainda que Estados nacionais tenham se posicionado de maneiras opostas, uma vez que há interesses divergentes, – tal é a diferença entre Sistema Internacional e Comunidade Internacional – quando há a necessidade de cooperar para solucionar um problema global, os Estados caminham paulatinamente para uma cooperação sistêmica. Como na entrada em vigor do Protocolo de Quioto⁴⁷ e grande parte dos países ratificaram o documento.⁴⁸

O próprio histórico das Conferências das Partes⁴⁹ (COP) apresenta uma evolução da importância dessa discussão. Sobretudo, no que se refere às ações e reações para evitar maiores e mais desastrosas consequências da mudança climática: mitigação e adaptação. Cabe ressaltar que, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), a questão da adaptação sempre foi um tópico transversal. Já a Primeira Conferência das Partes⁵⁰ (COP-1) destinou fundos para o financiamento à adaptação, muito embora o tema só tenha sido amplamente reconhecido como relevante área de ação após a aprovação dos Acordos de Marraquexe sobre os efeitos adversos da mudança climática.

Após o lançamento do Terceiro Relatório de avaliação do PIMC, a COP-9⁵¹ solicitou ao Órgão Subsidiário CQNUMC de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) para iniciar os trabalhos sobre os aspectos científicos,

⁴⁷ Com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, alguns grupos puderam ser identificados: países industrializados que ratificaram o protocolo e comprometeram-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa; países em desenvolvimento que o ratificaram, no entanto, não estão obrigados a reduzir suas emissões e, finalmente, países industrializados que não assinaram o protocolo, mas que estão desenvolvendo propostas alternativas de regulação (desde a ratificação da Austrália, em 2007, no momento apenas os Estados Unidos integram esse grupo). Contudo, há de se ressaltar que ademais dos EUA, Canadá, Rússia e Japão dão sinais de que abandonarão a extensão do Protocolo de Quioto caso as grandes potências, inclusive as emergentes, como a China, também não se comprometerem. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/noticias/diplomatas-alertam-que-eua-canada-russia-e-japao-abandonarao-extensao-do-protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 02 junho 2011.

⁴⁸ BIERMANN, Frank; PATTBERG, Philipp; ASSELT, Harro van; ZELLI, Fariborz. Fragmentation of Global Governance Architectures. The Case of Climate Policy. Global Governance Working Paper n. 34. Amsterdam et al.: The Global Governance Project. Disponível em: <www.glogov.org>. Acesso em: 25 abril 2011, p. 6.

⁴⁹ Os países membros da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima reúnem-se periodicamente nas reuniões chamadas Conferência das Partes.

⁵⁰ COP-1: 1995, em Berlim, Alemanha – O mandato de Berlim propõe a constituição de um protocolo e decisões sobre o acompanhamento das obrigações da Convenção, batizado em 1997 de Protocolo de Quioto. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima_e_cop/p=2>. Acesso em: 20 junho 2011.

⁵¹ COP-9: 2003, em Milão, Itália – Destacou-se a questão da regulamentação de sumidouros de carbono no âmbito do MDL. No mesmo ano foi realizada a Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas, em Moscou, com o objetivo de ratificação do Protocolo de Quioto pela Rússia. Diante da insegurança econômica dos russos, o Presidente Vladimir Putin adiou a decisão para o segundo semestre de 2004. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima>. Acesso em: 20 junho 2011.

técnicos e socioeconômicos de vulnerabilidade e adaptação às alterações climáticas. Na COP-10⁵² as partes acordaram ao que se transformou em um marco conhecido como Programa de Buenos Aires de trabalho sobre medidas de adaptação. Foram estabelecidas duas vertentes complementares para a adaptação: o desenvolvimento de um programa de cinco anos de trabalho estruturado sobre os aspectos científicos, técnicos e socioeconômicos da vulnerabilidade e adaptação às alterações climáticas sob o SBSTA – adotado na COP-11 em 2005 – e à melhoria da informação e metodologias, a implementação de atividades de adaptação de concreto, a transferência de tecnologia e capacitação no âmbito do Órgão Subsidiário de Implementação.

Na COP-12⁵³, as partes concluíram a lista de atividades a serem desenvolvidas no âmbito do programa do SBSTA de cinco anos de trabalho e rebatizou-o "Programa de Trabalho de Nairóbi sobre impactos, vulnerabilidade e Adaptação à Mudança Climática." Também foram alcançados progressos sobre os princípios regentes do Fundo de Adaptação, estabelecido pelo Protocolo de Quioto, para financiar atividades de adaptação através de uma taxa de dois por cento em projetos de redução de emissões ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. O Quarto Relatório de Avaliação do PIMC e conclusão-chave do Grupo de Trabalho II sobre os impactos, adaptação e vulnerabilidade indicou que centenas de milhões de pessoas serão expostas ao aumento do nível das águas, que muitos outros milhões estarão expostos a inundações todos os anos, e que o acesso aos alimentos em muitos países Africano estará seriamente comprometido.

Além disso, o relatório afirma que a adaptação será necessária, mas que muitos impactos podem ser evitados, reduzidos ou adiados pela mitigação. Na COP-

⁵² COP-10: 2004, em Buenos Aires, Argentina – Foram aprovadas as regras para a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, o que só acontece no dia 16 de fevereiro do ano seguinte, com a adesão definitiva da Rússia, pondo fim a uma expectativa de sete anos. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima>. Acesso em: 20 junho 2011.

⁵³ COP-12/MOP-2: 2006, em Nairóbi, Quênia – Representantes de 189 nações assumiram o compromisso de levar aos seus países a missão de rever os prós e os contras do Protocolo de Quioto. A revisão do tratado deveria ocorrer em 2008. Durante o evento também foram estipuladas regras do Fundo de Adaptação, ferramenta para o financiamento de projetos que ajudem os países mais pobres a se adaptarem às consequências das mudanças climáticas, como inundações e secas. O Brasil participou da convenção com uma proposta de criação de um mecanismo de incentivos positivos para países em desenvolvimento que efetivamente reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa por meio do combate ao desmatamento. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima/>. Acesso em: 20 junho 2011.

13⁵⁴ um roteiro para um regime pós-2012 clima foi acordado com a adaptação como um dos quatro blocos de construção (junto com o financiamento de mitigação e tecnologia). Na COP-14⁵⁵ foram desenvolvidos detalhes e modalidades do Fundo de Adaptação. O Acordo de Copenhague, acordadas na COP-15⁵⁶ sublinhou a necessidade de estabelecer um programa de adaptação global, e concordaram que os países desenvolvidos devem proporcionar "adequado, previsível e sustentável de recursos financeiros, tecnologia e *capacity building*" para apoiar a implementação de medidas de adaptação nos países em desenvolvimento vulneráveis, como na África. O compromisso coletivo dos países desenvolvidos é fornecer recursos novos e adicionais aproxima EUA \$ 30 bilhões para o período 2010-2012, com distribuição equilibrada entre adaptação e mitigação. Uma parcela significativa desse financiamento deve fluir através do Fundo Verde de Copenhague para o Clima.

O Quadro de ação de adaptação de Cancún, acordado na COP-16⁵⁷ como parte de um pacote maior dos Acordos de Cancún, convida as partes a reforçar a ação de adaptação por: planejamento e implementação de ações de adaptação

⁵⁴ COP-13/MOP-3: 2007, em Bali, Indonésia – O tema principal desta Conferência foi um novo acordo climático para depois de 2012, quando expira o Protocolo de Quioto. O único resultado foi a criação do “mapa do caminho”, que norteia as discussões até 2009. Os Estados Unidos avançaram ao aceitar este documento. A Conferência também terminou com a adesão da Austrália (um dos maiores emissores mundiais de CO₂, principalmente devido às fontes energéticas sujas baseadas no carvão) ao Protocolo de Quioto. Texto de Bali exclui metas de redução de gases, mas cita desmatamento como estratégia. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima/>. Acesso em: 20 junho 2011.

⁵⁵ COP-14/MOP-4: 2008, em Poznan, Polônia - A reunião apresentou alguns avanços, mas poucas metas de real relevância foram assumidas. A espera pela posição do então novo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama impediu um maior comprometimento por parte dos países desenvolvidos. Um dos tópicos que foi consenso e apresentou avanço foi a operacionalização do Fundo de Adaptação, instrumento que existia desde a criação do Protocolo de Quioto para ajudar países pobres a combater os efeitos das mudanças climáticas. Outro consenso foi que o mecanismo de Redução de Emissões decorrentes de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) deveria entrar no acordo final a ser definido em 2009. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima/>. Acesso em: 20 junho 2011.

⁵⁶ COP15 2009, em Copenhague, Dinamarca - Nesta edição da cúpula os países ricos se comprometeram a doar US\$ 30 bilhões, até 2012, para o fundo de luta contra o aquecimento global. O acordo previa US\$ 100 bilhões por ano, em 2020, mas não foi formalizado e não houve um consenso mínimo sobre as próximas metas de redução dos gases do efeito estufa (GEEs). Os Estados Unidos se comprometeram a financiar projetos de redução de GEE em países em desenvolvimento. A China, país mais poluidor do mundo, assumiu uma meta voluntária para reduzir entre 40 e 45% de suas emissões até 2020, tomando como referência o ano de 2005. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima/>. Acesso em: 20 junho 2011.

⁵⁷ COP16: 2010 em Cancún, México - Contra a expectativa de que não haveria anúncios relevantes ao final do encontro, foi firmada a criação do Fundo Verde, mas a decisão sobre a extensão do Protocolo de Quioto para além de 2012 foi adiada. O Acordo de Cancún deixou clara a necessidade de reduzir, acabar e reverter a perda da cobertura florestal e do carbono, mas decisões com relação ao REDD+ ainda são vagas. Outra decisão firmada foi o estabelecimento de um comitê tecnológico para aumentar a pesquisa, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias aos países em desenvolvimento para dar suporte a estes nas ações de mitigação e adaptação à mudança do clima. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br/convencao_do_clima/>. Acesso em: 20 junho 2011.

identificados nos processos de planejamento nacional de adaptação e avaliações de vulnerabilidade, impacto e adaptação; reforço das capacidades institucionais e ambientes facilitadores; resiliência dos sistemas socioeconômicos e ecológicos, melhorando desastre estratégias de redução de risco, desenvolvimento e transferência de tecnologia e melhorar o acesso aos dados relacionados com o clima.

O quadro também estabeleceu um Comitê de Adaptação para promover a implementação de uma ação reforçada por meio de: apoio e orientação técnica, intercâmbio de informação sobre boas práticas aumentando, promovendo sinergia e fortalecimento engajamento de organizações, centros e redes, fornecendo informações sobre boas práticas em meios para incentivar a implementação de adaptação e reduzir a vulnerabilidade, e considerando as comunicações por parte de acompanhamento e avaliação das ações de adaptação com o objetivo de recomendar outras ações.

Em resumo, nota-se que a dificuldade que se apresenta quanto à definição e ao tratamento adequado da problemática internacional da adaptação à mudança climática e sua face humana, quando afeta as populações vulneráveis está diretamente conectada aos discursos e ações, ainda por muitas vezes fragmentados, dos Estados componentes da Sociedade Internacional. Enquanto o discurso seguir divergente no âmbito das metas para redução dos agentes causadores da mudança do clima, tampouco será resolvida uma de suas consequências mais drásticas: o problema dos “deslocados pelo clima”.

1.2. Sociedade de risco e Dano Socioambiental

Talvez um dos aspectos mais preocupantes da modernidade é a elevação dos riscos socioambientais associados ao intenso desenvolvimento das atividades econômicas, tornando-o fator significativo na construção deste quadro de vulnerabilidade socioambiental.⁵⁸

⁵⁸ DEMAJOROVIC, Jacques. Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa. São Paulo: SENAC, 2003, p. 4.

O conceito de sociedade de risco foi desenvolvido no seio da Sociologia Ambiental e ganhou destaque a partir dos trabalhos apresentados pelos sociólogos⁵⁹ Anthony Giddens e Ulrich Beck, sendo o último o autor da obra marco do assunto, intitulada “Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade”.

Em seu livro, Beck apresenta uma nova perspectiva para a compreensão da verdadeira dimensão de catástrofes e danos ambientais para a modernidade. Isso, pois, para o autor, a produção social da riqueza na modernidade vem acompanhada por uma produção social do risco. Em seu entender, o processo de industrialização é indissociável do processo de produção de riscos, uma vez que uma das principais consequências do desenvolvimento científico industrial é a exposição da humanidade a riscos e a inúmeras modalidades de contaminação como nunca antes vistos.

Beck argumenta que a multiplicação das ameaças de natureza socioambiental faz com que a clássica sociedade industrial seja completamente substituída pela “Sociedade de Risco”.

A sociedade capitalista e o modelo de exploração capitalista dos recursos economicamente viáveis se organizam em torno das práticas e comportamentos potencialmente produtores de situações de risco. E tal modelo de organização econômica, política e social acentuado e desenvolvido após a Revolução Industrial, submete e expõe o ambiente, constante e progressivamente ao risco⁶⁰. Se inicialmente a Sociedade Industrial era caracterizada pelos conflitos em relação à produção e distribuição da riqueza, a nova “sociedade do risco” está baseada no conflito em torno da produção e distribuição de riscos.

O dano ambiental é um dos novos problemas produzidos pelos modelos de organização social de risco. Como escrevem José Leite e Patryck Ayala sobre a questão do risco ligado ao aspecto ambiental:

Reconhece-se, assim, a possibilidade da proliferação anônima de situações de risco e de perigo, das vítimas potenciais, e, sobretudo, da possibilidade de que a potência de vitimização não se adstringe exclusivamente ao presente (...) o grande potencial de anonimato do dano ambiental, que torna possível, com grande verossimilhança, a imprevisão tanto de sua existência como da extensão de seus

⁵⁹ Para mais informações verificar: Anthony Giddens, “As consequências da modernidade” de 1991 e Ulrich Beck, “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade” de 1992.

⁶⁰ Sobre a proteção do ambiente na sociedade de risco, consultar os autores José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala.

efeitos, evidencia a necessidade de se reconhecer a *justiciabilidade* dos direitos das futuras gerações.⁶¹

A impossibilidade de calcular e prever com precisão os riscos é talvez o cerne do problema. Por conta dessa dificuldade de exatidão, muitos dos agentes produtores dos riscos permanecem no anonimato no que se refere à responsabilização. Como consequência, o impedimento de tais práticas danosas e até mesmo a sua punição, são limitados.

Um dos conceitos apresentados por Beck, vinculados ao modelo de *sociedade de risco*, aplica-se para entender o problema dos danos invisíveis. Trata-se do conceito de *padrões de irresponsabilidade organizada*⁶². Este conceito apresenta a ideia de que as formas, os instrumentos e meios utilizados pelos sistemas político e judicial, intencional ou involuntariamente, conseguem ocultar não só as origens, a existência, mas os próprios efeitos dos riscos ao meio ambiente. Ou seja, a sociedade não conhece a realidade do perigo, oculta suas origens, nega sua existência, suas culpas e suas responsabilidades na produção do perigo.

Atualmente uma das autoridades sobre problemas relacionados ao risco na sociedade contemporânea, Raffaele De Giorgi apresenta que “o problema do risco nas sociedades contemporâneas deve ser lido, fundamentalmente, como um problema da compreensão destes riscos”⁶³.

A necessidade de superar a pretensão das instituições em não conhecer a realidade do perigo, ocultar suas origens, negar sua existência, suas culpas e suas responsabilidades na produção do perigo e pouco se importarem com seu controle e compensação, que identificam o conceito de irresponsabilidade organizada, ganha grande destaque como problema, perante a observação de que nas sociedades de risco produz-se profunda modificação na própria consciência do perigo.

Cabe destacar que os riscos a que se fez menção têm características singulares que os diferenciam daqueles da primeira revolução industrial. Isto porque as consequências derivadas dos eventuais danos ocasionados por eles não estão

⁶¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 104.

⁶² BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 17.

⁶³ DE GIORGI, Raffaele. “O risco na sociedade contemporânea” in Revista Sequência. Revista do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, jun. 1994, n. 28, ano 15, pp. 45-47. Disponível em: <[www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download.13912](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/13912)>. Acesso em: 23 março 2011.

mais ligadas a sujeitos, lugares ou períodos determinados, uma vez que se projetam no tempo e no espaço afetando à pluralidade de seres vivos.

Assim, face à realidade da sociedade de risco, nota-se a necessidade da busca pela fixação de melhores critérios, por exigências mais seguras, por regras mais específicas que possam ser aplicadas e respeitadas. Na explicação de Giddens⁶⁴, os perigos somente poderão ser entendidos como riscos, se forem conhecidos, se sua ocorrência puder ser prevista e sua probabilidade, calculada.

Os conceitos “sociedade de risco”, “irresponsabilidade organizada” e “dano” interessam ao estudo na medida em que esses estabelecem ligação à dificuldade existente para a responsabilização e o tratamento adequado aos problemas advindos dos danos ao meio ambiente, mais especificamente, às conseqüências da mudança climática, produto de uma incerteza e indeterminação provocadas pelo processo econômico, político e social das sociedades contemporâneas.

A mudança climática e suas conseqüências (deslocamentos humanos) são frutos da prática da sociedade de risco, a qual até recentemente na história da sociedade, adotava – e em muitos casos ainda adota – práticas de um consumismo desenfreado e irracional, degradador do meio ambiente, sem mecanismos jurídicos que propiciem sua efetiva proteção e recuperação dos danos ocasionados, notadamente em caso de poluição difusa – por exemplo, as emissões de gases estufa oriundas do transporte (automóveis individuais em grandes metrópoles) ou ainda os efeitos dos desmatamentos, notadamente na Amazônia.

Nesse sentido, conforme as palavras de Carlos Frederico Marés há que se entender que:

no dano socioambiental o que importa não é o patrimônio ofendido, mas o bem em si. (...) o patrimônio socioambiental não se valora economicamente, mas é apenas o conjunto dos bens existentes, por isso cada um deles é tratado como se fosse o único. (...) O dano ambiental (necessariamente coletivo, portanto público) agride um patrimônio de titularidade difusa. (...) a obrigação de reparar um dano socioambiental não depende da culpa do causador. Esta é uma decorrência do caráter fundamental da preservação cultural ou natural. (...) na busca de respostas à proteção aos bens socioambientais e à garantia aos direitos socioambientais, vai surgindo um novo conceito de propriedade, que deve ser moldada aos anseios não só da humanidade, mas de todos os seres vivos, para que a vida continue a existir em sua multifacética expressão de

⁶⁴ GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1991, pp. 126 - 132.

cores, formas e manifestações, ao que, provisoriamente podemos dar o nome de sociobiodiversidade.⁶⁵

Nesse contexto busca por soluções às causas e consequências da mudança climática surgem hoje dois conceitos – e práticas – bastante comentados: a “mitigação” e a “adaptação”. De acordo com o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas⁶⁶ (PIMC), a mitigação tem por definição: "Uma intervenção antrópica para reduzir as fontes ou ampliar os sumidouros de gases de efeito estufa"

⁶⁷.

Mitigação da mudança climática é toda ação tomada para eliminar definitivamente ou reduzir o risco em longo prazo e os riscos das alterações climáticas para a vida humana. Ainda de acordo com o PIMC, “adaptação” refere-se ao "ajuste nos sistemas naturais ou humanos para um ambiente novo ou em transformação em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados ou seus efeitos, capaz de minimizar seu mal ou explorar oportunidades benéficas advindos deles”⁶⁸.

Adaptação à mudança climática refere-se à capacidade de um sistema em se ajustar à mudança do clima (inclusive à variabilidade climática e seus extremos), ao moderado potencial de dano, a tirar proveito das oportunidades, ou a lidar com as consequências. Da mesma forma, Mitchell e Tanner⁶⁹ definiram adaptação como um entendimento de como indivíduos, grupos e sistemas naturais podem se preparar e responder às mudanças no clima ou no meio ambiente. Segundo eles, é fundamental reduzir a vulnerabilidade à mudança climática.

⁶⁵ FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. Introdução ao Direito Socioambiental. In: O direito para o Brasil Socioambiental. André Lima (org.). Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2002, pp. 43-48.

⁶⁶ Em inglês, *International Panel on Climate Change* – IPCC. Trata-se de uma entidade científica cujo objetivo é analisar e avaliar as mais recentes informações científicas, técnicas e socioeconômicas produzidas em âmbito global e de relevância para a compreensão das mudanças climáticas. Foi estabelecida pela Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) em 1988. Acesso em: 13 abril 2011. Disponível em: <www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>.

⁶⁷ IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.). Switzerland: IPCC. Disponível em: <www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm>. Acesso em: 10 fevereiro 2010.

⁶⁸ IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.). Switzerland: IPCC. Disponível em: <www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm>. Acesso em: 10 fevereiro 2010.

⁶⁹TANNER, Thomas; MITCHELL, Tom; et al. Urban governance for adaptation: assessing climate change resilience in ten asian cities. IDS Working Papers, v. 2009, n. 315, 2009. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2040-0209.2009.00315_2.x/abstract>. Acesso em: 06 junho 2011, p.16.

Enquanto a mitigação aborda as causas das mudanças climáticas, a adaptação aborda os efeitos do fenômeno. O potencial para ajustar de forma a minimizar impactos negativos e maximizar os benefícios das mudanças no clima é conhecida como capacidade de adaptação. Uma adaptação bem-sucedida pode reduzir a vulnerabilidade, desenvolvendo e fortalecendo as estratégias de enfrentamento.

No mesmo sentido da busca por minimizar os impactos da mudança do clima e criar adaptações a estes, foi criado em dezembro de 1999 por meio da resolução 54/219 da Assembleia Geral o Secretariado das Nações Unidas para Estratégia Internacional para Redução de Desastres (ONU/EIRD) ⁷⁰. Em 2001, a resolução 56/195 também da Assembleia Geral incumbiu o Secretariado de servir como o ponto focal do sistema das Nações Unidas para a coordenação de redução de desastres e assegurar sinergias entre as atividades de redução de desastres do sistema das Nações Unidas e as organizações regionais e atividades em sócio-econômico e campos humanitária. ⁷¹

Em 2005, a Assembléia Geral, por meio da resolução 60/195, aprovou a "Declaração de Hyogo" e o "Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: Construir a Resiliência das Nações e Comunidades aos Desastres", adotada pela Conferência Mundial sobre Redução de Desastres, realizada em Kobe, Hyogo, no Japão, em janeiro de 2005.

O Quadro de Ação de Hyogo refere-se a um plano de 10 anos (2005-2015) para tornar o mundo mais seguro contra riscos da natureza. Foi aprovado por 168 Estados-Membros das Nações Unidas em 2005 na Conferência Mundial de Redução de Desastres, que ocorreu apenas algumas semanas depois do tsunami do Oceano Índico. O HFA é o primeiro plano de explicar, descrever e detalhar o trabalho que é exigido de todos os diferentes setores e atores para reduzir as perdas desastre. Foi desenvolvido e acordado com os vários parceiros necessários para reduzir o risco de desastres - governos, agências internacionais, especialistas em desastres e muitos outros - trazendo-os para um sistema comum de coordenação.

⁷⁰ Em inglês, *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* - UN/ISDR.

⁷¹ ONU. Assembleia Geral. Resoluções 54/219 (International Decade for Natural Disaster Reduction: successor arrangements 22 Dec. 1999) Disponível em: <www.un.org/depts/dhl/resguide/r54.htm> e 56/195 (International Strategy for Disaster Reduction 21 Dec. 2001. Disponível em: <www.un.org/depts/dhl/resguide/r56.htm>. Acesso em 24 abril 2011.

A EIRD serve como um corretor, catalisador e ponto focal para a redução do risco de desastres no âmbito das Nações Unidas e entre os membros do Sistema EIRD. Tem por escopo reduzir a vulnerabilidade das comunidades e resiliência construção de nações, tanto em termos de arranjos institucionais e como de níveis de financiamento; defender a implementação do Quadro de Ação de Hyogo (*Hyogo Framework for Action - HFA*), além de produzir relatórios sobre o progresso no assunto. Alguns temas específicos da agenda de redução do risco de desastres, inclusive são objeto de estudo de grupos temáticos e plataformas, sendo o primeiro desses, justamente do interesse do presente trabalho: adaptação às alterações climáticas, a educação, o risco urbano, alerta precoce, recuperação e desenvolvimento de capacidades.

No que se refere especificamente à mudança climática, a EIRD trabalha por uma sinergia entre a redução do risco de desastres e as mudanças climáticas. Tais esforços são fortemente apoiados por meio do desenvolvimento de políticas específicas de alcance internacional para os elos existentes entre a redução do risco de desastres e a resposta à mudança climática⁷², orientação das ações nacionais e regionais para integrar as práticas e as políticas, e fortalecimento de capacidades para apoiar a integração da redução de desastres e as mudanças climáticas por todos os atores.

É indiscutível que as graves consequências da alteração do clima não podem ser revertidas em um curto prazo, justamente por isso a necessidade de ações conjuntas de instituições variadas que somem estratégias de longo prazo da ação cooperativa, como no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – CQNUMC (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), que busca a mitigação ("evitar o incontrolável") com estratégias de adaptação ("gestão do inevitável").

Assim como a mitigação, as ações de adaptação compõe um dos pilares constitutivos da dimensão social da questão climática não somente quando orientadas para atender às futuras consequências da mudança do clima, mas

⁷² Reconhecendo os vínculos entre a redução do risco de desastres e adaptação à mudança climática, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (PIMC) realizou um relatório especial sobre "Gerenciando os Riscos de Eventos Extremos e Desastres para o Avanço Adaptação às Mudanças Climáticas (SREX)." Lançado em 2011, o relatório será instrumento útil para que autoridades políticas possam avaliar as opções para reduzir os riscos de desastres relacionados às mudanças climáticas. Disponível em: <www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>. Acesso em: 07 junho 2011.

inclusive para enfrentar os fatores que contribuem para a atual vulnerabilidade dos grupos populacionais. Como afirma a CQNUMC⁷³ “a mitigação é essencial, mas a adaptação é inevitável” e ambas, mitigação e adaptação são partes de uma ação conjunta que envolve a sociedade como um todo, e não apenas deixada à cargo de atores políticos e sociais ou de agentes econômicos.

Uma vez que inúmeros dos Estados mais vulneráveis são justamente aqueles mais fragilizados economicamente é evidente, portanto, que as atividades de prevenção e adaptação no âmbito local além do apoio do próprio Estado afetado, necessitam do intenso envolvimento dos demais Estados, bem como da comunidade internacional como um todo, entendida na sua diversidade de atores, como organizações civis, instituições financeiras e o próprio sistema das Nações Unidas.

1.3. Ordem Pública Ecológica e o Papel do Direito Internacional Ambiental

O direito internacional ambiental refere-se a uma perspectiva de análise do direito internacional sob o olhar ambiental ao tratar “dos direitos e obrigações dos Estados, das organizações internacionais, bem como dos indivíduos na defesa do meio ambiente”⁷⁴. Em outras palavras, o direito internacional ambiental trata de analisar a questão ambiental e as respostas do direito internacional, questionando se as mesmas são ou não são suficientes para regular os modos de apropriação e uso dos recursos ambientais.

O direito internacional ambiental apresenta um caráter ainda limitado quando colocado frente ao poder do sistema atual de produção e de seus efeitos destruidores do meio ambiente. Como salienta Lavieille⁷⁵, podem ser apontadas algumas razões para evidenciar a questão.

⁷³ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. S. TREATY Document n. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107. Opened for signature May 9, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/document_lists/items/2960.php>. Acesso em: 30 julho 2009.

⁷⁴ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito Ambiental Internacional. Rio de Janeiro: Thex, 2002, p.5.

⁷⁵ LAVIEILLE, Jean-Marc *apud* SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 7.

Por exemplo, é possível destacar a relativa timidez do poder do direito internacional ambiental diante da própria realidade: isto porque, enquanto os mecanismos destruidores do meio ambiente são extremamente velozes, o direito é lento – dado haver todo um processo de negociações e elaboração de respostas – e nem sempre apresenta respostas adequadas.

Além disso, há insuficiências do ponto de vista da elaboração, conteúdo e aplicação do direito internacional que evidenciam o seu caráter limitado. De acordo com Solange Teles da Silva, ao se observarem tais razões, “isso conduziria, equivocadamente, a concluir que o direito internacional ambiental seria então apenas ‘perfumaria jurídica’, um modismo entre tantos outros e que, portanto, sua importância seria ínfima”⁷⁶. Entretanto, pelo contrário, como sustenta a autora, o direito internacional ambiental faz-se essencial:

(...) sem ele não seria possível a construção de novas dinâmicas da própria concepção da natureza constitutiva do meio ambiente, processo esse que demanda uma gestão integrada e interdisciplinar das questões ambientais, seja em razão da globalização dos riscos e poluições, das ameaças globais ou ainda da necessidade de organizar a cooperação internacional para a busca de solução das questões ambientais.⁷⁷

Ainda conforme pondera Solange Teles da Silva, na realidade o direito internacional ambiental figura como “direito revolucionário”, uma vez que este exige um entendimento mais amplo com relação aos ciclos da natureza, aos ciclos dos processos e dos produtos, também com respeito ao princípio da precaução e ao modo como hoje vivem as sociedades, “impondo uma nova ética nas relações entre as Nações e entre as gerações presentes e futuras”⁷⁸.

Sendo assim, como destaca a autora, ao colocar em discussão o modo de desenvolvimento contemporâneo, o direito internacional ambiental propicia reflexões sobre clima, energia, biodiversidade – entre outros – bem como sobre a diversidade cultural dos povos e os modos de desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação, ou seja, sobre a necessidade de novos fundamentos condicionantes para o desenvolvimento dos Estados.

Ainda sobre o direito internacional ambiental, discorre a autora que:

⁷⁶ SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 7.

⁷⁷ *Ibid*, p. 8.

⁷⁸ *Ibid*, p. 8.

A maioria do direito internacional ambiental⁷⁹ é produto de um processo político de negociações que envolvem uma série de atos de organizações internacionais, a realização de encontros e conferências diplomáticas, a adoção de declarações de princípios, planos de ação ou resoluções – *soft law* –, a codificação e o progressivo desenvolvimento do direito internacional, as decisões de cortes internacionais e tribunais arbitrais, como também o direito costumeiro. O tratado juntamente com o costume tem sido historicamente os principais métodos de criação do direito internacional, o que não é diferente no âmbito do direito internacional ambiental, quer dizer, o direito internacional, em princípio, utiliza-se de tais fontes formais para lidar com a problemática ambiental. Todavia, as ações das organizações internacionais e o aumento da utilização da *soft law*, como também a criação de instituições no contexto das grandes convenções para tomada de decisões, recomendações ou resoluções são aspectos que devem ser considerados na análise das outras fontes do direito internacional ambiental. Entenda-se por *soft law* a expressão utilizada para designar normas cujo valor normativo é limitado, em razão de serem desprovidas de caráter obrigatório e também inexistir a possibilidade de aplicação de sanções quando de sua não observância.⁸⁰

Contudo, como salienta Solange Teles da Silva, é importante entender que tais normas justamente proporcionam a possibilidade de existência de futuros consensos para ações políticas, além de serem instrumentos de recomendação aos Estados adotarem em suas políticas internas algumas condutas específicas, provocando sua adequação às normas constantes nos instrumentos internacionais⁸¹.

Conhecer o direito internacional ambiental direciona o olhar sobre a definição dos problemas ambientais e de suas respostas na esfera internacional. Pressupõe deparar-se com as insuficiências que ainda existem nesse campo do direito, as quais são reflexos de negociações conflituosas quando por muitas vezes o contorno da soberania e a dinâmica da sociedade capitalista prevalecem.

No entanto, como se viu, nas últimas décadas é possível observar que o campo do direito internacional ambiental tem recebido atenção e importância crescentes, proporcionando o surgimento e o desenvolvimento dos fundamentos de uma ordem pública ecológica, tal qual definida por Alexandre-Charles Kiss, citada na obra de Solange Teles da Silva, como sendo:

um conjunto de princípios elaborados no interesse geral da humanidade e fundados na justiça ambiental que permite

⁷⁹ Da regulação dos problemas ambientais aos novos riscos, o desenvolvimento do direito internacional ambiental pode ser analisado, sobretudo, a partir das Conferências das Nações Unidas: Estocolmo (1972); Rio (1992) e Joanesburgo (2002).

⁸⁰ SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 16.

⁸¹ *Ibid*, p. 15.

salvaguardar os recursos naturais e seus equilíbrios entre eles e em relação aos seres humanos, como também assegurar o acesso equitativo a esses recursos a todas as pessoas e a todos os outros seres vivos.⁸²

Já no preâmbulo da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática (CQNUMC) há o reconhecimento que a natureza global da mudança climática requer a cooperação mais ampla possível entre os países e sua participação em uma resposta internacional apropriada e efetiva, de acordo com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas condições econômicas e sociais.

A respeito desse princípio de responsabilidades proporcionais, Tuula Hankonen aponta que dada a divisão existente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento dentro do contexto global de mudanças climáticas, equidade tornou-se um elemento chave das negociações. Ambos os grupos de países utilizam-se dos argumentos de equidade para protegerem seus interesses:

The principle of common but differentiated responsibility (CBDR) is being invoked increasingly often in negotiations on international environmental treaties. Since the 1992 Rio Declaration, where the principle was most prominently defined and brought forward at the international level, some degree of differentiation in State obligations has been included in most multilateral environmental agreements. The principle enjoys increased recognition in the North, while related awareness and bargaining power in developing countries has been on the rise as well. The principle of CBDR as applied to international environmental treaties has two elements: it entitles, or possibly requires, all concerned States to participate in international response measures aimed at addressing environmental problems. Furthermore, it leads to the adoption and implementation of different commitments for States, taking into account their diverse situations, circumstances and capacities, their historical contribution to a problem, as well as their future development needs. CBDR has two main forms by which it is realized: allocation of rights and redistribution of resources.⁸³

⁸² KISS, Alexandre *apud* SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 16.

⁸³ HONKONEN, Tuula. The Principle of Common but Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations. RECIEL 18 (3) 2009. USA: Blackwell Publishing Ltd., 2009. p257. "O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada (CBDR) está sendo cada vez mais evocado, freqüentemente, por ocasião das negociações sobre tratados ambientais internacionais. Desde 1992 a Declaração do Rio, quando o princípio foi definido e apresentado em âmbito internacional de modo mais proeminente, um certo grau de diferenciação em obrigações do Estado foi incluído na maioria dos acordos ambientais multilaterais. O princípio goza de maior reconhecimento no Norte, enquanto a consciência sobre o assunto e poder de barganha dos países em desenvolvimento também tem aumentado. O princípio da CBDR aplicado aos tratados internacionais de meio ambiente tem dois elementos: ele dá direito, ou, eventualmente, exige, todos os Estados interessados a participarem nas

Cabe destacar que a adoção do Protocolo de Quioto⁸⁴ em 1997, consagrou o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas ao definir metas obrigatórias e não obrigatórias, respectivamente para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um grande progresso no Direito Internacional Ambiental.

O referido protocolo estabeleceu que países industrializados reduzissem, entre 2008 e 2012, as emissões de gases que provocam o efeito estufa em pelo menos em 5,2% sobre os níveis registrados em 1990. Já aos países em desenvolvimento, o protocolo não fixou meta nenhuma, tendo sido apenas sugerida uma liberalidade flexível, respeitado o princípio da proporcionalidade das emissões.

Sob o olhar do desenvolvimento do direito internacional ambiental, a adoção do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada aparece como um importante instrumento de proporcionalidade entre os povos, ou seja, um critério de alocação de responsabilidade por meio do ônus financeiro de se combater atualmente a mudança global do clima, tendo em consideração a histórica contribuição de emissão de gases de efeito estufa, desde o início da Revolução Industrial, por parte dos países hoje identificados como “desenvolvidos”.

No mesmo sentido, a Carta da Terra⁸⁵, um dos documentos éticos mais consistentes dos últimos tempos, representa a consciência ecológica da Humanidade do século XXI. Sua introdução apresenta o seguinte texto:

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a Humanidade deve escolher o seu futuro ou formar uma aliança global para cuidar da Terra e uns dos outros, ou arriscar a nossa destruição e a da diversidade da vida⁸⁶.

Muito embora as reuniões da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, intituladas Conferências das Partes (COP) ao longo dos anos tenham vivenciado muitos impasses e conquistado algumas vitórias, um exemplo positivo na

medidas de resposta internacional destinada a tratar os problemas ambientais. Além disso, conduz à adoção e implementação de diferentes compromissos para os Estados, tendo em conta a sua diversidade de situações, circunstâncias e capacidades, a sua contribuição histórica de um problema, bem como suas necessidades de desenvolvimento futuro. O CDR tem duas formas principais pelas quais é percebido: atribuição de direitos e redistribuição de recursos” (tradução livre).

⁸⁴ UNFCCC. Protocolo de Quioto, assinado em 11 de dezembro de 1997 e entrada em vigor em 16 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>. Acesso em: 26 novembro 2010.

⁸⁵ UNESCO. The Earth Charter. Paris, 2000. Disponível em: <www.earthcharterinaction.org/content/pages/Read-the-Charter.html>. Acesso em: 5 janeiro 2011.

⁸⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Carta da Terra. 2000. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc>. Acesso em: 12 dezembro 2010.

direção de uma ordem pública ecológica aconteceu em outubro de 2009 – semanas antes da COP15 em Copenhague – quando os Ministros de Meio Ambiente e os representantes de 24 países entraram em acordo para a criação do Fundo Internacional de Adaptação aos Efeitos das Mudanças Climáticas⁸⁷.

Mais uma vez evidenciado como princípio norteador das ações, o fundo internacional foi proposto levando em conta o princípio do protocolo de Quioto de responsabilidades comuns, mas diferenciadas segundo o desenvolvimento e a capacidade de cada um, para que os países desenvolvidos pudessem ajudar os em desenvolvimento nas ações para mitigação do aquecimento global.

Assim, cabe mencionar que a própria criação e instituição da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e suas ações representam importante meio de perseguir e alcançar o objetivo de combater as causas das alterações climáticas, em particular, as emissões de gases de efeito estufa, somadas aos demais protocolos e convenções assinados, como o Protocolo de Quioto, compõe o ainda em desenvolvimento Direito Internacional Ambiental.

Diz-se “em desenvolvimento”, pois, como pode ser observado a partir do histórico de negociações dos temas relacionados à proteção ambiental em geral – tema naturalmente de cunho global – nota-se quão recentes são os progressos.

O direito internacional ambiental figura como um direito relativamente novo⁸⁸ e são grandes os desafios, uma vez que o seu conteúdo está associado ao modo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas e, portanto, à relação dos seres humanos com o meio ambiente e o sistema capitalista produtivista.

Tal é justamente a questão existente quando se observa o tema da mudança do clima: o problema do comprometimento proporcional de cada Estado nacional somado ao limite de legitimidade das organizações internacionais, uma vez que ainda falta efetiva participação cooperativa de todos os Estados da arena global no que diz respeito ao comprometimento com as questões ambientais.

A dinâmica do direito internacional ambiental está justamente conectada à efetividade para concretização das normas estabelecidas nesse campo. Estão em jogo a habilidade de criação de mecanismos de implementação das normas para

⁸⁷ Ministério do Meio Ambiente. Fundo ajudará países pobres no combate às mudanças climáticas Assessoria de Comunicação. 31/10/2009. Disponível em: <www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=as.com.noticiaMMA&codigo=5269>. Acesso em: 08 dezembro 2009.

⁸⁸ Conforme argumenta Solange Teles da Silva em obra “O Direito Ambiental Internacional”, p. 117, listada nas referências bibliográficas deste trabalho.

que os Estados observem o disposto em cada um dos textos internacionais que ratificaram⁸⁹ além dos desafios ao direito internacional em responder de maneira ágil e adequada às mudanças necessárias decorrentes do avanço do conhecimento científico e da necessidade de proteção ao meio ambiente a fim de construir uma ordem pública ecológica, fundamentada na justiça ambiental.

Justamente, ao observar as normas internacionais das últimas décadas relativas ao Direito Ambiental nota-se a força com que essas questões se colocam para os atores internacionais no sentido de obter resultados positivos. Resultados esses que crescentemente são constatados por pesquisas e relatórios especializados como possíveis apenas como frutos de ações concertadas entre todos os atores. Nota-se, pois, que o regime do clima coloca-se hoje como um dos regimes que integram o direito ambiental internacional, e que produz uma ordem pública ecológica, mesmo porque, sem a cooperação internacional para concentrar esforços para a promoção de valores compartilhados, não é possível a proteção e preservação do meio ambiente e, por consequência, da própria humanidade.

Como esclarece Solange Teles da Silva, indicar a maneira como devem ser estabelecidas as relações dos seres humanos com o meio ambiente implica a necessidade de que sejam estabelecidas normas referentes aos modos de apropriação e uso dos recursos naturais. Tais normas devem propiciar a regulação das atividades econômicas e sociais responsáveis pela degradação do meio ambiente, isto é, indicar como devem se estabelecer as relações entre os seres humanos e o meio ambiente significa tratar de questões referentes à soberania dos Estados frente ao seu modo de exploração de recursos naturais e a sua gestão compartilhada⁹⁰.

⁸⁹ Para aprofundar o tema verificar: SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Leonardo Nemer Caldeira Brant, coordenador da coleção. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

⁹⁰ SILVA. Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 13.

Capítulo 2 – O papel do Estado Brasileiro na Proteção Socioambiental em face da Mudança do Clima

Há uma face humana da Mudança do Clima e, conforme dados das Nações Unidas, já é maior o número de migrantes decorrentes de mudanças climáticas do que o número de imigrantes.⁹¹ Além da preocupação interna dos Estados nacionais em acomodar toda uma nova distribuição de sua população deslocada internamente em razão dos efeitos da mudança do clima, começa a ganhar atenção a situação da imigração, quer dizer de deslocamentos cuja origem esteja relacionada com a mudança do clima e como as normas nacionais e internacionais tratam dessa problemática.

No caso do Brasil, o porto de Santos é atualmente o local de maior entrada de refugiados da América Latina⁹², além das extensas faixas territoriais que constituem fronteiras nacionais existentes com países na América do Sul. Embora não se tenham dados sobre quantos desses refugiados possam ser classificados como ambientais ou climáticos, de acordo com dados a serem apresentados no tópico a ser abordado a seguir, não há como uma potência regional como é o caso do Brasil, ausentar-se de processo decisório sobre essa questão urgente com relação à realidade da migração por conta da mudança do clima.

Em face do fenômeno das mudanças climáticas há a necessidade do desenvolvimento e da adoção, por parte dos Estados, de políticas públicas de adaptação, quer dizer, iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima.

Para o trabalho em questão, busca-se eminentemente analisar a vulnerabilidade dos sistemas humanos, de como os indivíduos e populações humanas estão sendo afetados pela mudança do clima nos dias de hoje e como o serão no futuro.

⁹¹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos. Jeni Klugman. Disponível em: <www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3325&lay=cid>. Acesso em: 20 agosto 2009.

⁹² ACNUR. A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados. Luciano Pestana Barbosa e José Roberto Sagrado da Hora. Brasília, 2007. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf?view=1>. Acesso em: 12 maio 2010.

Assim, todos os Estados que assinaram e ratificaram Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁹³ tem o dever de observar os compromissos assumidos e, portanto, de estabelecer diretrizes claras para programas nacionais e regionais de mitigação (emissões e sumidouros); promover medidas de adaptação adequadas à mudança do clima; definir áreas e/ou setores prioritários para a ação; estimular a internalização dos objetivos e considerações previstas no regime internacional em políticas e programas setoriais.

De acordo com o artigo 4.1 da Convenção do Clima, os Estados Partes devem:

(...)

b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para **permitir adaptação adequada à mudança do clima;**

(...)

e) **Cooperar nos preparativos para a adaptação aos impactos da mudança do clima;** desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura, e para a proteção e recuperação de regiões, particularmente na África, afetadas pela seca e desertificação, bem como por inundações;

f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima **ou a ela se adaptarem;**

Ainda conforme o exposto no artigo quarto da mesma convenção, em seu item 4, “As Partes países desenvolvidos e demais Partes desenvolvidas incluídas no Anexo II devem também auxiliar as Partes países em desenvolvimento, particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima a cobrirem os custos de sua adaptação a tais efeitos negativos”.

⁹³ Neste trabalho, será feita referência à Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima como “Convenção do Clima”. Esta se trata de tratado internacional fruto da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), informalmente conhecida como a Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Acesso em: 14 abril 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/status_of_ratification/application/pdf/unfccc_ratification_20091016.pdf>.

O Brasil é parte signatária da Convenção do Clima⁹⁴ (assinou e ratificou a convenção) e tem um papel importante na resolução dos efeitos da mudança do clima como uma potência média, nos dizeres de Viola.⁹⁵ Por representar tal relevância no cenário internacional, o trabalho tratará ainda neste capítulo dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de clima.

Nesse contexto podem-se indagar quais os fundamentos jurídicos que determinam que o Estado brasileiro tenha um dever-poder em matéria ambiental e, notadamente tenha um dever-poder em posicionar-se nas negociações internacionais em prol de uma cooperação em matéria do clima.

Na Constituição Federal de 1988, seu artigo 4º dispõe que a República Federativa do Brasil, no âmbito de suas relações internacionais é regida por princípios, dos quais se destacam a seguir: “II - prevalência dos direitos humanos” e “IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. Ressalte-se, pois, que a proteção do meio ambiente foi inserida na estrutura constitucional do Estado brasileiro como dever de proteção estatal, e também como direito fundamental da pessoa humana.

Diante do referido texto, é possível demarcar o novo papel do Estado em face da tutela do ambiente, tendo, inclusive, o art. 225, §1º, da Constituição, arrolado uma série de deveres ambientais para os poderes públicos. A proteção do ambiente foi estabelecida, de forma definitiva, como fim constitucional do Estado de Direito brasileiro, fixando assim os contornos da própria legislação infraconstitucional, sendo, portanto, proposta deste capítulo a observação do texto constitucional e infraconstitucional brasileiros relativos a essa matéria.

2.1. Populações Vulneráveis à Mudança Climática na América do Sul

⁹⁴ O tratado foi assinado por 192 Estados e possui como objetivo a estabilização da concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera em níveis tais que evitem a interferência perigosa com o sistema climático. A Convenção entrou em vigor em 21 de março de 1994, sendo que o Brasil a assinou em 04/06/1992 e a ratificou em 27/01/1994. Acesso em: 14 abril 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/status_of_ratification/application/pdf/unfccc_ratification_20091016.pdf>.

⁹⁵ VIOLA, Eduardo; COSTA, Leila da. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora Unicamp, 1996, p.32.

De acordo com dados informados por estudos oficiais da Convenção do Clima⁹⁶, as maiores emissões de carbono periodicamente registradas são aquelas dos países desenvolvidos, como EUA, Japão, Alemanha, Canadá, Reino Unido e Austrália.

Certamente que a dinâmica social de intensa produção e consumo, bem como a grande produção de resíduos desses países são grandes responsáveis por emissões de gases de efeito estufa e fatores de poluição em geral. E é justamente por conta do histórico que apresentam que a eles são cobradas ações mais significativas, no sentido de se comprometerem em agir com urgência para efetivamente reduzir suas emissões e evitar danos catastróficos e irreversíveis.

Juridicamente, portanto, cabe a esses países assumirem suas responsabilidades e obrigações de redução de suas emissões – entretanto há dificuldades para a conclusão de um acordo a suceder o Protocolo de Quioto, pois as negociações da ONU para o clima não dispõem de tempo suficiente para cumprir o prazo de estabelecer até o fim de 2012 um acordo que possa sucedê-lo. Isto ocorre porque, para que se chegue a um acordo sobre novas metas de redução de gases causadores do efeito estufa de mesma força à do Protocolo de Quioto, os países teriam de ratificá-lo em seus respectivos parlamentos, fato extremamente complexo e ao qual falta vontade política.⁹⁷

O fato de que as nações desenvolvidas emitem a maior quantidade de gases de efeito estufa, poderia conduzir à conclusão de que os países em desenvolvimento não necessitariam preocupar-se com as conseqüências da mudança climática, uma vez que problemas sociais como o desemprego, déficit habitacional, entre outros, são prementes quando se referem à preocupação com o desenvolvimento de um país.

Entretanto, uma vez que o fenômeno da mudança climática e suas conseqüências não conhecem fronteiras e as populações com poucos recursos econômicos são aquelas com maiores dificuldades a se adaptarem às mudanças e a terem dificuldades para criar infraestrutura para mitigar os problemas advindos

⁹⁶ UNFCCC. Greenhouse Gas Inventory Data. Timme Series Annex I. Disponível em: <http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/time_series_annex_i/items/3842.php>. Acesso em 12 março 2011.

⁹⁷ Conforme explicação da diretora do secretariado do clima da ONU, Christiana Figueres. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/ciencia/meioambiente/onu+diz+que+negociacao+sobre+clima+nao+cumprira+prazo+de+kyoto/n1597006704266.html>>. Acesso em: 06 junho 2011.

desse fenômeno, são exatamente as populações mais vulneráveis ao problema geral.

Por conta do papel do Brasil como líder regional, onde exerce grande influência política e econômica, neste capítulo, a região a ser observada relativa ao tema da mudança climática será a América do Sul, sobretudo seus centros urbanos.

Primeiro, a preocupação é devida uma vez que as cidades da região são especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e atualmente concentram grande contingente populacional, como o caso do Brasil, onde 84,35% da população vive nos centros urbanos e quase um quarto da população nacional está localizada na zona costeira⁹⁸.

Segundo, porque as cidades também exercem um papel central com relação à centralização e mobilização de esforços para o enfrentamento ou adaptação às ondas de calor, às enchentes e às demais intempéries climáticas, além de redução ou mitigação das emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos.

O indiscutível aquecimento do sistema climático apontado pelo PIMC⁹⁹ também afetou o clima da América do Sul. Segundo o relatório PIMC, as temperaturas na região aumentaram cerca de 1°C durante o século XX, enquanto a elevação do nível do mar atinge entre 2 e 3 mm/ano desde a década de 1980. Ainda no mesmo relatório puderam ser observadas consideráveis alterações nos padrões pluviométricos da região, sendo que algumas áreas receberam mais chuvas (Sul do Brasil, Paraguai, Uruguai, Nordeste da Argentina e Noroeste do Peru) e outras menos (Sul do Chile, Sudoeste da Argentina e Sul do Peru).

Em geral, as conseqüências da mudança do clima na região da América do Sul tem sido o aumento considerável da freqüência dos eventos climáticos extremos, com destaque para períodos mais longos de chuvas intensas e as conseqüentes enchentes, em contraposição ao aumento de dias consecutivos de seca¹⁰⁰. Eventos

⁹⁸ Conforme publicado pelo Censo 2010, 84,35% da população brasileira encontra-se na zona urbana e 24,43% vive na zona costeira. Acesso em: 12 maio 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>.

⁹⁹ BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/RelatorioCarbono.pdf>>. Acesso em 13 março 2011, p.14.

¹⁰⁰ Magrin, G., G. Gay García, D. Cruz Choque, J.C. Gimenez, A.R. Moreno, G.J. Nagy, C. Nobre e A. Villmaizar. 2007. Latin América. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 581-615.

que, via de regra, exercem pressões migratórias sobre a população por eles atingidas.

Para mencionar um exemplo, destaca-se o apresentado por estudo de 2004 do Banco Mundial¹⁰¹ quando, pela primeira vez, ocorre a formação de furacão no Atlântico Sul, tendo esse atingido o Brasil, até então conhecido como território isento de furacões. Também o Quarto Relatório do PIMC destaca que a variabilidade climática e eventos extremos recentes na região da América do Sul sofrem um aumento crescente: as chuvas na Venezuela (1999-2005), inundações dos Pampas argentinos (2000-2002); seca na Amazônia (2005); tempestade de granizo na Bolívia (2002) e em Buenos Aires (2006); são alguns dos números levantados¹⁰².

Relativo à destruição causada por eventos abruptos como estes citados, importante dizer que além da pressão migratória as populações enfrentam, igualmente, problemas econômicos, dada a necessidade de reconstrução da moradia, da infra-estrutura das cidades relativa a transporte, saúde, educação, entre outros, sendo possível vislumbrar a estreita relação entre os eventos decorrentes da mudança climática e a questão econômica, que acentua a pressão migratória.¹⁰³

Do mesmo modo, assim como as abruptas tragédias climáticas afetam a dinâmica social e econômica das populações, processos de degradação também decorrentes da mudança do clima, contudo de longo prazo, também o fazem.

Por exemplo, tal é o caso emblemático do branqueamento e morte dos corais ao norte do litoral da América do Sul, cuja sobrevivência é crucial para toda a ecologia do oceano nesta área (65% de todas as espécies de peixes da região dependem deles); ou os pântanos costeiros, ao longo de todo o continente, responsáveis pela proteção dos assentamentos humanos contra enchentes e tempestades, o sustento para muitas comunidades que vivem ao longo da costa (45% da produção mexicana de camarão) e *hábitats* para pássaros aquáticos, silenciosamente desaparecem¹⁰⁴.

¹⁰¹ BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/RelatorioCarbono.pdf>>. Acesso em 13 março 2011, p.17.

¹⁰² IPCC, Working Group II, Fourth Assessment Report, Technical Summary, Principais Conclusões. América Latina, 2007.

¹⁰³ Para mais informações sobre os “Custos da Mudança do Clima” consultar Relatório Stern, citado na bibliografia deste trabalho.

¹⁰⁴ BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/RelatorioCarbono.pdf>>. Acesso em: 13 março 2011, p. 20.

Para a região da América do Sul, conforme estimativas calculadas em pesquisa de 2010 de Frank Biermann e Ingrid Boas¹⁰⁵, as quais serão apresentadas nos parágrafos a seguir, em decorrência da elevação do nível do mar são esperados: 56.000 ecomigrantes, refugiados climáticos ou deslocados ambientais para a Venezuela, considerando a elevação de 1 metro do nível do mar e nenhuma medida de adaptação; 13.000 para o Uruguai, considerando a elevação de 1 metro do nível do mar e nenhuma medida de adaptação.

De acordo com a mesma pesquisa, com relação à escassez de água, por volta de 2085, considerando-se um aumento de 2 ou 3 graus na temperatura (dependendo do nível de população) na América do Sul: 72-272 milhões no pior cenário. Estima-se, com relação às secas e diminuição da água disponível tendo em vista derretimento do gelo das cordilheiras dos Andes, cerca de 40 milhões de pessoas serão afetadas até 2050.¹⁰⁶

Especificamente no Brasil, as áreas urbanas, que concentram maior parte da população e riquezas em “ilhas” que limitam condições adequadas para a grande maioria dos indivíduos hoje estão em evidência. Sobretudo no que se refere às populações mais pobres, as quais habitam terrenos impróprios e tornam-se as maiores vítimas do efeito mais visível da mudança do clima nas cidades: o aumento da força das chuvas¹⁰⁷.

As regiões urbanas mais afetadas pela mudança do clima são naturalmente aquelas regiões onde a concentração de riqueza e a má distribuição de renda, somadas ao alto contingente populacional, são notórias: Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Mas é a Região Nordeste aquela permanentemente estudada e indicada como localidade de grande preocupação para o país, uma vez que já enfrenta dificuldades

¹⁰⁵ BIERMANN, Frank; BOAS Ingrid. Preparing for a warmer world: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, Volume 10, Number 1, February 2010, pp. 60-88. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/gep/summary/v010/10.1.biermann.html>>. Acesso em: 04 março 2011, tabela pp.70-71.

¹⁰⁶ Magrin, G., G. Gay García, D. Cruz Choque, J.C. Gimenez, A.R. Moreno, G.J. Nagy, C. Nobre e A. Villmaizar. 2007. Latin América. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

¹⁰⁷ Magrin, G., G. Gay García, D. Cruz Choque, J.C. Gimenez, A.R. Moreno, G.J. Nagy, C. Nobre e A. Villmaizar. 2007. Latin América. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

com escassez de água e recursos, além das altas temperaturas próprias da região¹⁰⁸.

José Marengo¹⁰⁹ apresenta a seguinte explicação com relação ao Nordeste do país e a questão da Mudança do Clima:

A Região Nordeste caracteriza-se naturalmente como de alto potencial para evaporação da água, em função da enorme disponibilidade de energia solar e altas temperaturas. Aumentos de temperatura associados à mudança de clima decorrente do aquecimento global, independente do que possa vir a ocorrer com as chuvas, já seriam suficientes para causar maior evaporação dos lagos, açudes e reservatórios e maior demanda evaporativa das plantas. Isto é, a não ser que haja aumento no volume de chuvas, a água se tornará um bem mais escasso, com sérias conseqüências para a sustentabilidade do desenvolvimento regional.

Ainda que comparativamente aos países em desenvolvimento o Brasil e a América do Sul não estejam no grupo dos países ou regiões mais vulneráveis do mundo às mudanças climáticas, resta claro que isto não os torna imunes às mesmas¹¹⁰.

O fato de a economia brasileira apresentar forte dependência de recursos naturais renováveis e mais de 50% do PIB estão associados a esses, sobretudo por meio da agricultura, hidroeletricidade, biocombustíveis, bionergia, energia eólica e energia solar já é um fator preocupante. Sendo assim, a economia nacional e dos países da região da América do Sul, os quais em muitos aspectos assemelham-se entre si, são vulneráveis às mudanças climáticas que afetam principalmente a utilização de recursos naturais renováveis¹¹¹.

Deve-se destacar ainda que a alteração no clima acentua a vulnerabilidade social dos mais pobres, pois estes apresentam dificuldades estruturais de fazer frente às mesmas e aumentar sua capacidade adaptativa. O estágio de desenvolvimento desses países ainda apresenta grande desigualdade social e regional, onde grande parcela da população pode ser considerada pobre, fato que torna tais países particularmente vulneráveis às mudanças climáticas, sobretudo as

¹⁰⁸ RIBEIRO, Wagner Costa. Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. In Parcerias Estratégicas. BRASÍLIA – DF, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ciência, Tecnologia e Inovação, n.27, dezembro 2008, pp. 297 – 321.

¹⁰⁹ MARENGO, José. Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semi-árido do Brasil. In Parcerias Estratégicas. BRASÍLIA – DF, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ciência, Tecnologia e Inovação, n.27, dezembro 2008, pp.149 -176, p. 150.

¹¹⁰ NOBRE, Carlos. In Parcerias Estratégicas, Brasília - DF, n.27, dezembro 2008, pp.7-10.

¹¹¹ NOBRE, Carlos. In Parcerias Estratégicas, Brasília - DF, n.27, dezembro 2008, p.7.

populações rurais, como as do semi-árido do Nordeste brasileiro e os habitantes pobres das periferias das cidades capitais, além daquelas nas áreas costeiras com baixas elevações.

Dentre os principais problemas previstos, podem ser resumidos aqui: a savanização da Amazônia oriental, a forte mudança do padrão de chuvas na Amazônia ocidental com declínio significativo da densidade florestal e incêndios muito mais freqüentes em toda a Amazônia¹¹². A região do semi-árido brasileiro poderia tornar-se árida e cresceriam muito os riscos advindos da diminuição das precipitações e expansão de pragas sobre os ciclos da produção agrícola nas terras de alta produtividade de alimentos de Brasil, Argentina, Uruguai e Chile. O sul do Chile e do Peru e o sudoeste da Argentina, inclusive já apresentam tendências declinantes nas precipitações¹¹³.

Por fim, no que se refere ao aspecto ambiental e ecológico, considerando o Brasil e seus países vizinhos apresentarem as características de serem tropicais e mega-diversos, apresentam, contudo, relativamente pequena elasticidade de adaptação das espécies da fauna e da flora a mudanças ambientais abruptas, ou seja, o próprio patrimônio biológico, apresentado como maior riqueza da região, possa ser irremediavelmente afetado pelas mudanças climáticas¹¹⁴.

Alguns esforços de adaptação ou de políticas conexas já foram empreendidos, tais como os levantados no relatório PIMC: gerenciamento de secas, inundações e zonas costeiras, conservação de ecossistemas, alerta precoce, gerenciamento de riscos na agricultura e sistemas de vigilância epidemiológica.

Contudo, há uma série de limitações que vão desde a falta de informações básicas e de sistemas de observação e monitoramento, passando pela falta de instrumentos políticos, institucionais e tecnológicos, até a proliferação de habitações em áreas muito vulneráveis.¹¹⁵

Nota-se que a mitigação e a adaptação são questões complexas cujas respostas são precárias porque não há uma defesa civil preparada para as grandes catástrofes naturais (exceto no Chile). Inexiste, tampouco, um mapeamento do risco

¹¹² As secas extremas de 1999 em Roraima e a da Amazônia Oriental de 2005 preanunciam o futuro no caso de não haver uma política forte de mitigação do aquecimento global.

¹¹³ IPCC, Working Group II, Fourth Assessment Report, Technical Summary, Principais Conclusões. América Latina, 2007. Disponível em: <www.ipcc.ch>. Acesso em: 12 fevereiro 2011, p.1.

¹¹⁴ NOBRE, Carlos. Mudanças climáticas e o Brasil – Contextualização. *In* Parcerias Estratégicas. Brasília - DF, n. 27, dezembro 2008, pp.7-17.

¹¹⁵ IPCC, Working Group II, Fourth Assessment Report, Summary for Policymakers, Main conclusions. Latin America, 2007, p.5.

climático, ou seja, até o momento nenhum país sul-americano está realmente preparado para lidar com os efeitos adversos das mudanças climáticas previstas¹¹⁶.

Saliente-se que, em âmbito nacional, no Brasil compete à União – conforme Constituição Federal 1988 em seu artigo 21, inciso XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

Evidentemente, esforços de adaptação requerem vultosos recursos e soluções tecnológicas apropriadas. Dadas as limitações derivadas do nível de renda *per capita*, o limite das soluções tecnológicas no curto prazo exige como compensação um maior ativismo cívico, empresarial e político em escala regional, nacional, sub-nacional, subregional e regional. E, conforme conclui o Relatório de Desenvolvimento Humano¹¹⁷ 2007/2008 da ONU: “Os governos podem desempenhar um papel crucial na criação de mecanismos de construção da resiliência, de apoio à gestão de riscos em benefício dos pobres e de redução da vulnerabilidade”.

Como ator central no cenário da América do Sul, as metas voluntárias propostas pelo protocolo de Quioto e assumidas pelo Brasil como parte de sua política de mudança climática o forçam a não estar apenas voltado para ocorrências dentro do país, mas sim, de toda a região da América do Sul.

O Brasil tem o dever de liderar também porque é um grande emissor regional. E uma vez que as emissões brasileiras estão concentradas no desmatamento da Amazônia, o custo para evitá-lo e suas conseqüentes emissões poluentes motivadoras da mudança climática seriam menores do que aqueles gerados por alterações tecnológicas, as quais certamente demandam grandes investimentos em pesquisa e inovação. Outras vantagens ao Brasil, para assumir compromissos com a redução de poluentes, também existem por conta de suas dimensões continentais, sua economia, seu peso geopolítico, sua matriz de eletricidade majoritariamente de fontes limpas e de intensidade média no setor de transportes, sua capacidade

¹¹⁶ VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; LEIS, Hector Ricardo. Governança e Segurança Climática na América do Sul. São Paulo:iFHC/CIEPLAN, 2008, p. 18.

¹¹⁷ ONU. Choques climáticos: risco e vulnerabilidade num mundo desigual. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, cap.2, p. 89. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_chapter2.pdf>. Acesso em: 20 junho 2011.

tecnológica, seu capital empreendedor, sua capacidade agrícola, e sua alta competitividade no *agrobusiness* mundial.¹¹⁸

2.2. Constituição Federal de 1988 e Legislação Infraconstitucional

Para maior compreensão da evolução das normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras relativas à proteção do meio ambiente e dos direitos do cidadão, de modo a conhecer o entendimento atual do Estado brasileiro, optou-se por dividir este tópico intitulado “Constituição Federal de 1988 e Legislação Infraconstitucional” em dois itens a seguir.

Ao longo dos anos, a Legislação brasileira ao receber influência das normas e discussões internacionais, atualizou-se, incorporou novos conceitos, princípios e instrumentos. Sobretudo, cabe destaque ao marco no aspecto constitucional, advindo da Constituição Federal de 1988.

Por conta da importância que significou a CF/88 para a proteção do meio-ambiente como um direito do cidadão, esta será apresentada na primeira parte deste tópico com comentários sobre o que significou tal mudança.

Em seqüência, será apresentada a legislação infraconstitucional editada em território nacional em resposta à necessidade de serem debatidas e solucionadas as questões da mudança do clima, bem como analisada sobre o que se refere ao tratamento que tal legislação oferece – ou não – para as populações vulneráveis por causa do clima e a adaptação a este fenômeno de mudança.

2.2.1. Meio Ambiente e sua Proteção na Constituição Federal de 1988

No Brasil, ainda anterior à Constituição Federal de 1988, o conceito legal de meio ambiente já se encontrava disposto no art. 3º, I, da Lei nº. 6.938/81 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que dispõe que meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Tratava-se de um conceito

¹¹⁸ VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; LEIS, Hector Ricardo. Governança e Segurança Climática na América do Sul. São Paulo:iFHC/CIEPLAN, 2008, p. 27.

restrito ao meio ambiente natural, ainda incompleto, pois não abrangia de maneira ampla todos os bens jurídicos protegidos.

Conforme José Afonso da Silva¹¹⁹, o conceito de meio ambiente deve ser globalizante, “abrangente de toda a natureza, artificial e original, bem como dos bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico”. Nesse sentido, à luz da Constituição Federal 1988, tal conceito passou a apresentar uma nova dinâmica, abrangendo tudo o que abriga e rege a vida em suas várias formas.

No plano internacional, o direito fundamental ao meio ambiente foi reconhecido pela Declaração sobre o Meio Ambiente Humano¹²⁰, adotada pela Conferência das Nações Unidas de Estocolmo¹²¹ como paradigma e referencial ético para toda a Sociedade Internacional no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos.

A Declaração de Estocolmo de 1972, como ensina José Afonso da Silva, “abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados”¹²².

No campo do direito interno brasileiro, também sob a influência da Declaração de Estocolmo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vem gravado no art. 225, caput, da Constituição brasileira de 1988. Importante destacar ter sido esta a primeira Constituição Federal brasileira a tratar do meio ambiente. Antes de sua promulgação, o tema, ainda que abordado, somente o havia sido feito de forma indireta, em normas hierarquicamente inferiores.

A partir da Constituição Federal de 1988 o meio ambiente passou a ser tido como *um bem tutelado juridicamente*. Como salienta José Afonso da Silva, “a

¹¹⁹ SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 20.

¹²⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, pp. 247-256.

¹²¹ Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972. Seus 26 princípios têm a mesma relevância para os Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, pela Resolução 217 da Assembléia Geral da ONU.

¹²² SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 67. Vide, no mesmo sentido, Priour, Michel, “Protection of the environment”, in Bedjaoui, Mohammed (Org.), *International law: achievements and prospects*, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 1017-1018.

Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”¹²³, trazendo mecanismos para sua proteção e controle, sendo até mesmo identificada como a “Constituição Verde”.

Sendo assim, a partir da CF/88 o Direito Constitucional brasileiro teve a oportunidade de criar uma nova categoria de bem: o bem ambiental; um bem de uso comum do povo, e, sobretudo, um bem essencial à sadia qualidade de vida.

O fato de existir a proteção ambiental consagrada na Constituição Federal vigente define a obrigação do Estado brasileiro de proteger o meio ambiente em seu sentido amplo, o dever de adotar políticas públicas de adaptação para garantir à sua população o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, no mesmo raciocínio, acredita-se que também deva estender esse direito às populações deslocadas por conta do clima em um espírito de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

O Art. 225, inserido no Título VIII (Da Ordem Social), em seu Capítulo VI, exerce na Constituição o papel de principal norteador do meio ambiente, devido a seu complexo teor de direitos, mensurado pela obrigação do Estado e da Sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que é entendido como um bem de uso comum do povo o qual deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Diz o art. 225, *caput*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No que se refere à sadia qualidade de vida, Paulo Affonso Leme Machado¹²⁴ destaca que “só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não poluído”.

Somado ao artigo 225 da CF/88 também deve ser observado seu artigo 4º, o qual dispõe sobre os princípios que regem o país em matéria de suas relações

¹²³ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004, p.46.

¹²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 120.

internacionais, prezando pela prevalência dos direitos humanos¹²⁵, conforme inciso II, juntamente com a dignidade da pessoa humana, um dos princípios constitucionais.

A Constituição Federal, mais além de consagrar a preservação do meio ambiente em seu texto, anteriormente protegido somente no âmbito infraconstitucional, estabeleceu as competências dos entes da federação, por meio da inovação na técnica legislativa, ao incorporar em seu texto diferentes artigos disciplinando a competência para legislar e para administrar. Tal iniciativa objetivou sobretudo promover a descentralização da proteção ambiental.

Consequentemente, União, Estados, Municípios e Distrito Federal receberam competência ampla para legislar sobre matéria ambiental, muito embora não raro surjam conflitos de competência.

Portanto, a ampla proteção constitucional dada atualmente a este bem de caráter polivalente reflete-se não somente pela regra específica do Capítulo VI, da “Ordem Social”, onde está previsto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo de todos e principalmente a sua defesa e preservação como incumbências do Poder Público e da coletividade; mas também, por meio de regras de garantia (anulação de ato lesivo ao meio ambiente por meio de ação popular), competência (como a função institucional do Ministério Público de promover inquérito civil e ação civil pública para proteção ambiental) e até mesmo regras gerais.

Dessas últimas, é importante salientar a disposta no art. 170, inciso VI da própria Carta Constitucional de 1988: a qual eleva a defesa do meio ambiente ao *status* de princípio da ordem econômica¹²⁶.

A conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio-ambiente encontra-se na promoção do chamado “desenvolvimento sustentável”, o qual, de acordo com José Afonso da Silva¹²⁷, consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

¹²⁵ BRASIL. Decreto 678, de 6 de novembro 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 22 fevereiro 2010.

¹²⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2004, p. 703.

¹²⁷ SILVA, José Afonso. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 26.

Por todo o exposto, conclui-se ser possível considerar que a Constituição Federal de 1988 ao instituir um capítulo à causa ambiental transformou o Brasil em um verdadeiro Estado de Direito permeado pela questão ecológica¹²⁸, instaurando a necessidade do Poder Público e da coletividade pautarem sua conduta para possibilitar a edificação ordem pública ecológica.

2.2.2. Legislação Infraconstitucional

Ao longo das décadas do século XX, uma série de leis referentes ao meio ambiente foi editada no Brasil. Desde então se pode dizer que a legislação brasileira direcionada à defesa do meio ambiente é composta por numerosas leis esparsas, algumas recentes, outras já bem antigas.

Foi a partir da década de 1930 que surgiram as primeiras leis de proteção ambiental específicas. A mencionar: o Código Florestal (Dec. 23.793/34); o Código das Águas (Dec. 24.643/34); o Código de Caça e o de Mineração e a Lei de Proteção da Fauna (Dec. 24.645/34).

Voltando-se para a década de 60, outras importantes leis foram editadas sobre temas ambientais, alguns destaques são: o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), a nova Lei de Proteção da Fauna (Lei 5.197/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. 303/67).

Mas há de se destacar ter sido na década de 80 quando a legislação ambiental vivenciou seu maior impulso. Isto porque, frente a um cenário nacional de busca pelo desenvolvimento como o era até então, o ordenamento jurídico nacional apresentava como objetivo primordial a proteção econômica.

Nessa época, surgem então os seguintes marcos legislativos: a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; a Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente; e, finalmente, a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

¹²⁸ Para teóricos como José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, fundamentados na doutrina de José Joaquim Gomes Canotilho, poder-se-ia dizer “Estado de Direito Ambiental”.

As leis acima mencionadas demonstram resumidamente apenas o caminho da legislação brasileira relativa à preservação ao meio ambiente, entendido como bem coletivo a ser protegido. Contudo, mais recentemente, o foco internacional concentra-se na questão da mudança climática - devido a uma série ações humanas de degradação ambiental, como a emissão de gases de efeito estufa decorrentes de queima de combustíveis fósseis ou agropecuária, desmatamento, esgotamento de recursos naturais não renováveis - e os inúmeros fatores por ela envolvidos no campo da adaptação e mitigação, presente nas diversas esferas política, social e econômica.

Fazendo uma análise focada no tratamento previsto por essa legislação com respeito à adaptação e às populações vulneráveis, constata-se o que segue:

Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), com o objetivo de articular as ações de governo decorrentes da Convenção do Clima. Essa comissão é composta por 11 ministérios, é presidida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) detém sua vice-presidência¹²⁹.

Criada em 2000 pelo Decreto 3.515, o qual foi revogado e substituído pelo Decreto de 28 de agosto de mesmo ano, está a figura do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

O Fórum é composto por 12 ministérios, representantes de organizações não-governamentais, academia e setor privado, presidente da Câmara dos Deputados, presidente do Senado Federal, governadores de estados, prefeitos de capitais dos estados e é presidido pelo presidente da República. Este Fórum foi criado com o escopo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes das mudanças climáticas.¹³⁰

Em abril de 2007, foi criada a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ), que abriga o Departamento de Mudanças Climáticas para coordenar as ações do ministério relacionadas à mudança do clima, entre outras funções.

¹²⁹ BRASIL. Decreto de 7 de julho de 1999, alterado pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Disponível em: <www.mct.gov.br/index.php/content/view/10059.html>. Acesso em: 18 outubro 2010.

¹³⁰ Decreto no. 3.515 de 20 de junho de 2000, disponível em <www.mct.gov.br/index.php/content/view/4025.html>. Acesso em 18 outubro 2010. Este foi revogado e substituído pelo Decreto de 28 de agosto de 2000, disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn28-8.2000.htm> Acesso em 18 outubro 2010.

Quase 14 anos depois da ratificação da Convenção do Clima pelo Brasil, o Decreto 6.263, de 21 de novembro de 2007, instituiu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)¹³¹ para orientar a elaboração, implementação, monitoramento, disseminação, avaliação, revisão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Tal comitê, presidido pela Casa Civil da Presidência da República, tem como integrantes os representantes de 15 ministérios, da Casa Civil, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Foi justamente o CIM que estabeleceu o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo sido esse último o responsável por elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, ademais de formular a Política Nacional sobre Mudança do Clima, um de seus instrumentos.

Em resposta à discussão internacional sobre a questão do clima, foi publicada no Brasil a Lei 12.187/2009¹³² que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) a qual estabelece os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da PNMC, bem como fixa em lei o comprometimento do Brasil em reduzir as emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% até 2020 e a publicar anualmente as estimativas do total de emissões do país.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima apresenta, então, como diretrizes gerais o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Mudança do Clima; adotar ações de mitigação que sejam mensuráveis, passíveis de ser informadas e verificáveis, no contexto do desenvolvimento sustentável; adotar medidas de adaptação para reduzir os impactos e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; garantir e estimular a participação dos governos, da sociedade civil organizada e dos setores acadêmico e privado; promover a pesquisa, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias; utilizar mecanismos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação; promover a cooperação internacional e aperfeiçoar e garantir a observação sistemática e precisa do clima.

¹³¹ BRASIL. Decreto 6.263 de 21 de novembro de 2007. Institui Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm>. Acesso em 18 outubro 2010.

¹³² BRASIL. Lei 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e estabelece seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em 29 março 2010.

A PNMC foi antecedida pela publicação da Lei 12.114/2009 que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas (FNMC), um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima previsto na Lei 12.187/2009, fundamental para sua viabilização.

O Fundo, de natureza contábil, é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e possui a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.¹³³

A aplicação do Fundo tem como foco diversas atividades, entre elas, financiamento de projetos de adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas, para redução de emissões de gases de efeito estufa, educação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas.

Ambos, somados, são os instrumentos do Brasil, básicos e mais atuais, para enfrentar as questões econômicas e sociais diretamente atingidas pelas mudanças climáticas, contudo são pouco específicos com relação ao tratamento com as populações vulneráveis.

De um modo geral, porém, ao dispor sobre os objetivos da PNMC o artigo 4º da lei 12.187/09, informa em seu inciso V que a Política Nacional sobre Mudança do Clima visará:

V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;

Sendo assim, da análise da legislação supracitada, pode-se inferir que embora de maneira pouco específica, é possível à política nacional desdobrar seus objetivos para um foco mais humano e, portanto, de preocupação e tratamento também às populações ou indivíduos migrantes por conta do clima. Sem esquecer-se do dever constitucional de proteger a dignidade da pessoa humana, para que tenha seus direitos mínimos, sendo o direito a um meio-ambiente saudável, também um deles.

¹³³ BRASIL. Lei 12.114 de 09 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências, artigo 2º. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em 29 março 2010.

2.3. Compromissos Internacionais Assumidos pelo Brasil em Matéria de Direitos Humanos e Mudança do Clima

Uma vez que a questão das populações vulneráveis em matéria de clima adentra a esfera dos direitos humanos, por conta de verem seus direitos fundamentais muitas vezes ameaçados em situações de precariedade e, dada a causa apresentada para tais migrações ser aqui entendida como sendo as conseqüências da mudança climática provocada, sobretudo, por ações humanas, é importante fazer um breve estudo acerca das normas internacionais para os temas de Direitos Humanos e Mudança do Clima.

Sendo assim, tendo como foco o Estado Brasileiro, este tópico irá tratar dos compromissos internacionais com os quais o país comprometeu-se no âmbito dos Direitos Humanos e Mudança do Clima, colocando atenção ainda, à forma de integração de tais compromissos internacionais na legislação nacional.

2.3.1. Regra Brasileira de Integração do Tratado Internacional ao Direito Interno

A Constituição Federal dispõe sobre a matéria dos tratados internacionais no direito brasileiro e determina que compete à União, na qualidade de representante da República Federativa do Brasil, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais¹³⁴. Esta disposição reserva ao governo federal a competência em matéria de política externa e faz deste o único sujeito de direito internacional capaz de representar o Brasil.

Antes de analisar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil é preciso, portanto, compreender como ocorre a incorporação de tais tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.

A assinatura desses atos no exterior pelo poder executivo significa uma aceitação inicial quanto à forma e conteúdo do tratado proposto, indicando sua

¹³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 fevereiro 2010, artigo 21, inciso I.

autenticidade e validade embora esses ainda não sejam passíveis de gerar efeitos internamente sem antes passarem pelo procedimento nacional para integração dos tratados internacionais à legislação brasileira. Os efeitos no plano nacional ocorrem após a ratificação pelo legislativo, que significa a confirmação formal pelo Estado que se obriga aos termos do acordo perante as partes. Ao ratificar um tratado, o Estado assume a obrigação de respeitar e garantir os direitos reconhecidos a toda pessoa sujeita a sua jurisdição, adaptando sua legislação interna ao estabelecido no tratado, o que significa que as legislações, federal, estadual e municipal devem se adequar ao compromisso internacional firmado.

As fases as quais esses tratados solenes devem ser submetidos até integração ao Direito Brasileiro, de acordo com as regras do Direito Internacional e da Constituição Brasileira de 1988, estão elencadas a seguir em seis momentos:

- a) negociações preliminares (em se tratando de meio ambiente, costumam ocorrer em conferência internacional especialmente destinada para esta finalidade);
- b) assinatura ou adoção pelo Executivo (nos termos da Constituição brasileira de 1988, como expresso no seu art. 84, VIII, esta competência é *privativa*. Pode haver delegação do Presidente da República a um plenipotenciário, normalmente, o Ministro das Relações Exteriores ou os chefes de missão diplomática);
- c) aprovação parlamentar (*referendum*) por parte de cada Estado interessado em se tornar parte no tratado (no Brasil, a matéria está disciplinada no art. 49, I, da Constituição, onde informa competir exclusivamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”);
- d) ratificação ou adesão do texto convencional, concluída com a troca dos instrumentos que a consubstanciam;
- e) no Brasil, o poder executivo irá decidir sobre a ratificação do tratado, após a aprovação legislativa (se decidir por não fazê-lo, o tratado não entrará em vigor para o Brasil). Caso rejeitado pelo Congresso, o tratado não pode ser ratificado pelo Poder Executivo.
- f) no Brasil, após a ratificação, o tratado ainda deverá ser *promulgado* por decreto do Presidente da República e publicado no *Diário Oficial da União* a fim de que os tratados possam ter aplicabilidade e exequibilidade internas.

O tratado internacional, uma vez em vigor no território nacional, torna-se auto-aplicável e, justamente por isso, tal auto-aplicabilidade pode ser invocada como

principal razão para justificar autorização legislativa prévia ao ato de ratificação ou adesão. Essa constatação traz o entendimento de que, com a incorporação do tratado, passam a integrar o direito interno do país as normas dele emanadas, gerando-se assim, direitos e obrigações para o Estado e todos os que se encontram subordinados à respectiva ordem jurídica.

Conforme tem entendido o Supremo Tribunal Federal¹³⁵, o tratado internacional ratificado pelo Brasil ou ao qual o país tenha aderido, e que esteja em vigor, insere-se na ordem jurídica interna, sem necessidade de lei que lhe reproduza o conteúdo, uma vez que já houve a manifestação prévia do Poder Legislativo.

Interessante notar que nas Constituições anteriores à Constituição Federal de 1988, em dispositivos semelhantes, não constava a referência aos “tratados internacionais” como consta na atual Constituição. Tal modificação referente a esses instrumentos internacionais, além de ampliar os mecanismos de proteção da dignidade da pessoa humana, veio também reforçar e engrandecer o princípio da prevalência dos direitos humanos, consagrado pela Carta de 1988 como um dos princípios pelo qual a República Federativa do Brasil deve se reger em suas relações internacionais¹³⁶.

Isto possibilitou que no Brasil se modificasse sensivelmente a interpretação às relações do Direito Internacional com o direito interno no que tange à proteção dos direitos fundamentais, coletivos e sociais. A própria inserção dos Estados nacionais em um sistema supra-estatal de proteção de direitos, com seus organismos de controle internacional, fortalece a tendência constitucional em limitar o poder do Estado em prol da proteção e salvaguarda dos direitos humanos universalmente reconhecidos.

Assim, é possível notar que o processo de internacionalização dos direitos humanos teve fundamental importância para a abertura democrática vivenciada pelo Estado brasileiro. A abertura democrática no Brasil foi um momento quando o Estado passou buscar afinamento aos novos ditames da nova ordem mundial então estabelecida.

Essa abertura, por sua vez, contribuiu enormemente para o entendimento pela inserção dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica

¹³⁵ DALLARI, Pedro. Constituição e tratados internacionais. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 104.

¹³⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 fevereiro 2010, artigo 4.º, inciso II.

brasileira e para a redefinição da cidadania no âmbito do direito brasileiro. Lembrando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já acima mencionado, também integra o rol dos direitos humanos fundamentais, e é um direito que se encontra expresso na Constituição brasileira de 1988¹³⁷.

Portanto, a Carta Constitucional de 1988 traz de forma inédita a disposição do § 2.º do seu art. 5.º, quando o país passou a reconhecer, no que tange ao seu sistema de direitos e garantias, uma dupla fonte normativa: a) aquela proveniente do direito interno (direitos expressos e implícitos na Constituição, estes últimos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados), e; b) aquela outra advinda do Direito Internacional (decorrente dos tratados internacionais de direitos humanos em que a República Federativa do Brasil seja parte).

Decorrente da "reforma do Judiciário" em 2004, foi publicada no Diário Oficial da União desse ano a Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 08 de dezembro, que realizou profundas alterações em diversos dispositivos constitucionais, notadamente no que se refere ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Dentre as inovações decorrentes da Emenda no texto constitucional, destaca-se o parágrafo 3º do artigo 5º, cujo teor é o seguinte:

§ 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Em princípio, no entendimento de autores como os citados a seguir, a alteração aparentava uma ação positiva, a valorizar os tratados e convenções internacionais sobre a matéria, reforçando a tese pela qual, por longo tempo, autores como Flavia Piovesan debateram, visando o reconhecimento do *status* hierárquico de norma constitucional aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Contudo, após reflexão acerca das consequências de referida alteração, identificou-se o retrocesso provocado pela alteração do texto constitucional. Isto, pois no Brasil anterior à Emenda 45 de 2004, havia uma tendência em situar as

¹³⁷ Nos termos do art. 225, caput, da Constituição brasileira de 1988: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações".

normas internacionais no mesmo plano hierárquico das normas infraconstitucionais, conferindo, em geral, o mesmo grau hierárquico de lei ordinária às normas internacionais e submetendo ambas à Constituição Federal. E o constituinte originário, após o extenso rol de direitos e garantias fundamentais constante do art. 5º da Carta Magna, dispôs nos primeiro e segundo parágrafos do mesmo artigo, que:

§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Logo, em interpretação sistemática do texto contido nos dois parágrafos destacados verifica-se que o § 2º já trazia em texto uma espécie de cláusula geral aberta de recepção pela Constituição da República dos tratados internacionais relativos a direitos e garantias fundamentais. Em uma de suas obras, Flávia Piovesan confirma tal entendimento dizendo que tais disposições, por força da norma contida no § 1º, detinham, portanto, aplicação imediata¹³⁸.

No mesmo sentido, em referência ao procedimento para recepção de tratados internacionais de direitos humanos, Flávia Piovesan escreve:

Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja, a hierarquia de norma constitucional. Os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte integram, portanto, o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados¹³⁹.

Não é outro o entendimento de Fernando Luiz Ximenes Rocha, citado por Alexandre de Moraes:

Posição feliz a do nosso constituinte de 1988, ao consagrar que os direitos garantidos nos tratados de direitos humanos em que a República Federativa do Brasil é parte recebe tratamento especial, inserindo-se no elenco dos direitos constitucionais fundamentais,

¹³⁸ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2000, p. 76-77. Ainda expressam o mesmo entendimento Antônio Augusto Cançado Trindade, Fernando Luiz Ximenes Rocha, dentre outros.

¹³⁹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2000, p. 74.

tendo aplicação imediata no âmbito interno, a teor do disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 5º da Constituição Federal.¹⁴⁰

Assim sendo, o entendimento disposto pela doutrina entendia existirem dois regimes jurídicos em matéria de instrumentos internacionais no Brasil: o regime jurídico comum, para os tratados em geral, cujo *status* hierárquico equiparava-se ao das leis ordinárias, e o regime jurídico especial e próprio dos tratados em matéria de direitos humanos, cujo *status* hierárquico era equiparado ao de normas constitucionais, devido às disposições constantes dos parágrafos 1º e 2º do art. 5º da Constituição da República.

Ao observar-se a alteração introduzida na Carta Magna pela EC nº 45/04, com a inclusão do § 3º ao art. 5º, esta resultou por dificultar e fragilizar a vigência interna das normas internacionais em matéria de direitos e garantias fundamentais. Pois, ao afirmar que recebem *status* de emenda à Constituição tão somente os instrumentos internacionais aprovados em ambas as Casas do Legislativo Federal, por maioria de 3/5, em dois turnos – mesmos requisitos formais do processo legislativo das Emendas à Constituição – determina que os tratados internacionais não aprovados mediante tal procedimento, ainda que versem sobre direitos humanos, tenham o nível hierárquico de mera lei ordinária.

Tal disposição constituiu um inegável retrocesso em matéria de proteção e efetivação dos direitos humanos no Brasil. Entretanto, no que tange aos tratados de direitos humanos um incidente recente levou à revisão da posição do Supremo Tribunal Federal. Diante do voto do Ministro Relator Cezar Peluso no julgamento do RE nº 466.343-1/SP¹⁴¹, acompanhado por outros Ministros, levantou-se a natureza supralegal, porém infraconstitucional destes tratados. Isto é, entende-se que os tratados de direitos humanos estão acima da legislação ordinária, mas abaixo da Constituição.

¹⁴⁰ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes *Apud* MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 459.

¹⁴¹ RE nº 466.343-1/SP, plenário realizado em 22 de novembro de 2006, julgamento em dezembro de 2008. Após o voto do Ministro Cezar Peluso (Relator), que negava provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Ministro Gilmar Mendes, pela Ministra Cármen Lúcia e pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Carlos Britto e Marco Aurélio, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Celso de Mello. Ausentes, justificadamente, os Ministros Sepúlveda Pertence e Eros Grau. Presidência da Ministra Ellen Gracie. Entenderam que os tratados de direitos humanos (anteriores à EC nº 45 e que não tenham observado o quorum do artigo 5º, § 3º, da CF) tem hierarquia supralegal e não legal. Referida posição já foi adota outrora pelo Supremo Tribunal Federal, como os julgados na Apelação Civil nº 9.587, de 1951 e na Apelação Cível nº 7.872, de 1943. Plenário, 22.11.2006. Disponível em: <www.stf.gov.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 12 setembro 2011.

Sendo assim, o novo posicionamento admite a hipótese de tais tratados adquirirem hierarquia constitucional, desde observado o procedimento previsto no parágrafo 3º, artigo 5º da CF, acrescentado pela Emenda Constitucional no 45/2004. A partir desse novo entendimento do Supremo, sendo aprovado um tratado internacional de direitos humanos o tratado passa a ter hierarquia superior à lei ordinária (supralegal ou constitucional), ocorrendo a revogação das normas contrárias por antinomia das leis.

Com a nova posição do Supremo a configuração da pirâmide jurídica do ordenamento brasileiro foi modificada: na parte inferior encontra-se a lei; na parte intermediária encontram os tratados de direitos humanos – aprovados sem o quorum qualificado do artigo 5º, parágrafo 3º da CF – e no topo encontra-se a Constituição.

A nova posição do Supremo, apesar de não adotar a tese doutrinária majoritária defendida pelo Ministro Celso de Mello que defende que as normas dos tratados internacionais de direitos humanos possuem *status* constitucional independentemente da forma de sua ratificação, representa um grande avanço para o ordenamento jurídico brasileiro que durante vários anos considerou a paridade entre os tratados de direitos humanos e as leis ordinárias.

A tese é defendida com base no artigo 102, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal que atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar, mediante recurso extraordinário, *in verbis*: “as causas decididas em única ou em última instância, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”.

O entendimento, salienta-se, também encontra reforço no próprio princípio da boa-fé, vigente no direito internacional, haja vista que a Convenção de Viena determina não poder o Estado invocar seu direito interno como justificativa para o não-cumprimento de um tratado.

Importante dizer ainda que, de forma expressa, a Carta de 1988 atribuiu aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos devidamente aprovados pelo Congresso Nacional a condição de parte integrante do sistema constitucional de proteção de direitos e garantias.

Assim, também os instrumentos internacionais de proteção ao meio ambiente, pelas regras da Constituição de 1988¹⁴², apresentam forma própria de incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, pelo fato de fazerem parte do rol dos chamados tratados internacionais de proteção dos direitos humanos *lato sensu*, em relação aos quais, com a Emenda 45/04, a Constituição Federal brasileira, atribuiu uma forma própria de incorporação em relação aos demais tratados (considerados comuns ou tradicionais) ratificados pelo Brasil.

Como destaca Guido Fernando Silva Soares, as normas de proteção internacional do meio ambiente “têm sido consideradas como um complemento aos direitos do homem, em particular o direito à vida e à saúde humana”, sendo bastante expressiva “a parte da doutrina com semelhante posicionamento, especialmente daqueles autores que se têm destacado como grandes ambientalistas”¹⁴³. Tal posicionamento é reafirmado pelos grandes textos do Direito Internacional do meio ambiente, onde há inúmeras referências ao direito à vida e à saúde. Como exemplo, pode-se mencionar a *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente Desenvolvimento*, de 1992, a qual faz referência à “vida saudável” em seu Primeiro Princípio.

Os efeitos no plano nacional ocorrem após a ratificação pelo legislativo, que significa a confirmação formal pelo Estado que se obriga aos termos do acordo perante as partes. Ao ratificar um tratado, o Estado assume a obrigação de respeitar e garantir os direitos reconhecidos a toda pessoa sujeita a sua jurisdição, adaptando sua legislação interna ao estabelecido no tratado, o que significa que as legislações, federal, estadual e municipal devem se adequar ao compromisso internacional firmado.

Em síntese, dentro do sistema jurídico brasileiro, onde tratados e convenções guardam estrita relação de paridade normativa com as leis ordinárias editadas pelo Estado, no que concerne à hierarquia das fontes, a normatividade dos tratados internacionais – em sua maioria – permite situá-los no mesmo plano e grau de eficácia onde se posicionam as leis internas brasileiras.

¹⁴² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 fevereiro 2010. Artigo 5.º, 1º e 2º parágrafos.

¹⁴³ SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo: Atlas, 2001, p. 18.

A grande exceção coloca-se aos tratados de direitos humanos – considerando-se aqueles relativos ao meio ambiente como também aqui inseridos – para os quais se aplica tramitação diferenciada, estabelecida e especificada pela Emenda Constitucional 45/04, a qual dispõe que estes sejam equiparados a emenda constitucional.

2.3.2. Compromissos Internacionais Relativos aos Direitos Humanos

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembléia Geral da ONU proclamou o texto original da Declaração Universal dos Direitos do Homem¹⁴⁴. Desde então, o documento é considerado o marco inicial da internacionalização dos direitos humanos no mundo contemporâneo, pois tem por origem histórica à própria criação da ONU, em ato de repúdio da humanidade aos acontecimentos violentos e desumanos ocorridos durante as Guerras Mundiais. Assim, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos estabeleceu-se pela Declaração Universal de 1948 e pela Carta da ONU, contudo os avanços do arcabouço normativo que o estruturam vão muito além, conforme o direito internacional avança e mais direitos são englobados.¹⁴⁵

O fundamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos tem por base o disposto em artigo primeiro da Carta da ONU de 1945, que demonstra a vinculação direta da organização com a proteção desses direitos, caracterizando-se como um de seus principais propósitos. Está disposto em seu artigo primeiro: “desenvolver e encorajar o respeito aos direitos do homem e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”¹⁴⁶.

Anos mais tarde, foi adotada a Declaração e Programa de Ação de Viena, em 1993, quando os direitos humanos foram classificados e qualificados como direitos “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”¹⁴⁷.

¹⁴⁴ ONU. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Resolução 217A (III). Acesso em: 12 maio 2010. Disponível em: <www.un.org>.

¹⁴⁵ Ao longo dos anos, grupos específicos como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência tiveram seus direitos humanos protegidos por tratados internacionais vinculantes.

¹⁴⁶ ONU. Carta da ONU. 1945, Artigo 1º. Acesso em: 12 maio 2010. Disponível em: <www.un.org>.

¹⁴⁷ ONU. Declaração e programa de Ação de Viena. Artigo 5º, 1993. Acesso em: 12 maio 2010. Disponível em: <www.un.org>. Foi adotada por ocasião do plenário da Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, em Viena – Áustria.

A proteção dos direitos humanos também é complementada na esfera regional. Existem três distintos sistemas jurídicos de idêntico objetivo, porém, com alcance limitado às suas respectivas regiões de atuação¹⁴⁸: o Sistema Africano de Proteção aos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos; o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, integrado pelo Brasil.

O Brasil detém reconhecido compromisso internacional com os direitos humanos ao ter assinado os principais instrumentos internacionais sobre a matéria. Sendo estes tanto no âmbito global, no que diz respeito à ONU, quanto no âmbito regional, como por exemplo, no reconhecimento da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os compromissos internacionais referentes aos direitos humanos assumidos pelo Brasil relacionam-se com a questão das populações vulneráveis em matéria de clima por serem aplicáveis a matéria em questão uma vez se referirem à proteção mínima e assistência às quais o Estado brasileiro se compromete por meio da assinatura de tais normas internacionais.

Em se tratando dessas populações afetadas pela mudança climática, para as quais ainda inexistem convenções que as proteja, condições mínimas lhes devem ser asseguradas, e essas, são tratadas com base nas normas internacionais dos Direitos Humanos.

Cabe destacar que, muito embora a Declaração dos Direitos Humanos, em sua interpretação mais tradicional, serviria para regular apenas a relação entre os Estados e seus cidadãos, com o reconhecimento cada vez maior do indivíduo no campo internacional, e com o aumento do número de imigrantes no mundo, tornou-se cada vez mais freqüente sua utilização como um parâmetro para regular as relações entre os Estados receptores e os imigrantes.

Vale destacar que não são apenas os casos dos migrantes que estão em pauta, mas também, daqueles que sofrem com as conseqüências do clima e enfrentam a iminência de terem de deixar seus lares. Por isso, soma-se como instrumento à carta dos Direitos Humanos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido constitucionalmente e fundamentado pelo

¹⁴⁸ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O Direito Internacional dos Refugiados. Análise Crítica do Conceito "Refugiado Ambiental". Leonardo Nemer Caldeira Brant (coord.) Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, pp. 19-30.

princípio também constitucional da dignidade da pessoa humana¹⁴⁹, bem como, o Pacto de São José da Costa Rica¹⁵⁰, o qual, inclusive, é fonte subsidiária para a referida garantia constitucional.

De um modo geral, pode-se constatar que o Brasil, em razão dos avanços no plano político interno decorrentes da consolidação do regime democrático desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, apresenta uma postura participativa no cenário internacional e demonstra boa-vontade para contribuir à solução para a questão dos migrantes provocados pela mudança do clima.¹⁵¹

2.3.3. Compromissos internacionais relativos ao Clima

O Direito Ambiental Internacional, assim como a proteção internacional da pessoa humana, são conquistas da humanidade, notadamente advindas do período pós Guerras Mundiais, momento quando a Sociedade Internacional iniciava a estrutura normativa do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Com o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos direitos humanos, também foi dada ênfase à conclusão de inúmeros tratados de proteção ao meio ambiente. Tanto os direitos relativos à pessoa humana como aqueles referentes ao meio ambiente tornaram-se prioridades da agenda internacional moderna, como pode ser constatado nas obras de Antônio Augusto Cançado Trindade, Guido

¹⁴⁹ Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, inciso III da CF/88.

¹⁵⁰ BRASIL. Decreto 678 de 6 de novembro de 1992. Promulga Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, artigo 11 (Direito ao Meio Ambiente Sadio). Para maiores informações sobre participação e compromisso do Estado Brasileiro com relação às convenções sobre direitos humanos consultar *website* oficial do Ministério das Relações Exteriores, disponível em: <www.mre.gov.br>.

¹⁵¹ Entretanto, se fosse considerada a questão dos deslocados de forma mais ampla, incluindo aqui aqueles que são obrigados a se deslocarem, por exemplo, em razão da construção de barragens, o posicionamento do Brasil é contraditório. Para tanto, cite-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH - OEA) em 1 de abril de 2011 outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, uma vez que alegavam que a vida e integridade pessoal destas comunidades estariam em risco pelo impacto da construção da usina hidroelétrica Belo Monte. A CIDH solicitou ao Governo Brasileiro que suspendesse imediatamente o processo de licenciamento do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e impedisse a realização de qualquer obra material de execução até que fossem observadas algumas condições mínimas de regularidade no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: <www.cidh.org/medidas/2011.port.htm>. Em resposta, o governo brasileiro decidiu deixar o órgão a partir de 2012, suspendeu, por ordem da presidente Dilma Rousseff, o repasse de verba à entidade previsto para este ano, de US\$ 800 mil e convocou de volta ao país o representante do Brasil na OEA, embaixador Ruy Casaes. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/04/30/dilma-retalia-oea-por-belo-monte-suspende-recursos-376625.asp>>.

Fernando Silva Soares entre outros. Tal o comprovam com propriedade a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, e a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993¹⁵².

O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais sobre meio ambiente e proteção ao clima concluídos sob os auspícios da Organização das Nações Unidas. Aliás, até mesmo antes da promulgação da atual Constituição Brasileira (1988), o país já havia ratificado os mais relevantes tratados internacionais relativos ao Direito Internacional do Meio Ambiente.

Dentre os diversos tratados assinados pelo Brasil¹⁵³, em matéria ambiental, relacionados ao combate à mudança do clima, merecem destaque:

- a) Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), promulgada pelo Decreto 99.280 de 06.06.1990;
- b) Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987), promulgado pelo Decreto 99.280 de 06.06.1990;
- c) Ajustes do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotados em Helsinki a 29.06.1990, promulgados pelo Decreto 181 de 25.07.1991;
- d) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), adotada pelas Nações Unidas, em Nova York, em 09.05.1992, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 1º, de 03.02.1994, e promulgada pelo Decreto 2.652, de 01.07.1998

¹⁵² Obras para aprofundar o conhecimento sobre o tema: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 23-38; LINDGREN ALVES, José Augusto, Os direitos humanos como tema global, São Paulo: Editora Perspectiva/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, p. 23-35; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. "A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente" *in* Revista de Derecho Internacional y del Mercosur, año 8, n.º 1, Buenos Aires: La Ley, mar./2004, p. 18-41.

¹⁵³ A seguir, em ordem cronológica, alguns dos tratados em matéria ambiental dos quais o Brasil é parte signatária: 1) Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia (1931), promulgada pelo Decreto n.º 23.456 de 14.11.1933; 2) Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (1940), promulgada pelo Decreto n.º 58.054 de 23.08.1966; 3) Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (1969), também chamada de "Civil Liability Convention", promulgada pelo Decreto n.º 79.437 de 28.03.1977; 4) Tratado de Cooperação Amazônica (1978), promulgado pelo Decreto n.º 85.050 de 18.08.1990; 5) Convenção sobre Proteção Física de Material Nuclear (1979), promulgada pelo Decreto n.º 95 de 16.04.1991; 6) Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), promulgada pelo Decreto n.º 99.165 de 12 de março de 1990, e declarada em vigor no Brasil pelo Decreto n.º 1530 de 22 de junho de 1995 (conhecida como Convenção "Montego Bay").

- e) Protocolo de Quioto; assinado em 11 de dezembro de 1997, com entrada em vigor em 16 de fevereiro de 2005¹⁵⁴.

Ressalta-se a importância da Convenção do Clima por conta do marco que significou com relação à mobilização da Sociedade Internacional perante o tema da mudança climática, o qual corresponde ao maior fator de influência sobre migrações já no início do século XXI, conforme relatório PIMC¹⁵⁵.

O Brasil, inclusive, dentro dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima, apresentou sua Segunda Comunicação Nacional, onde informa ações futuras relativas à questão das emissões e em matéria de adaptação¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Os textos completos dos tratados citados, acompanhados de comentários sobre sua celebração e entrada em vigor no Brasil, estão disponíveis em MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). Coletânea de Direito Internacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pp. 639 - 690.

¹⁵⁵ IPCC. Climate Change 2007 Mitigation of Climate Change. Working Group III Fourth Assessment Report, 2007.

¹⁵⁶ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Segunda Comunicação Nacional – Convenção do Clima. Disponível em: <www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>. Acesso em: 11 junho 2011.

Capítulo 3 – Populações vulneráveis e Mudanças climáticas: ecomigrantes, deslocados ambientais ou refugiados climáticos, uma categoria em construção

Em princípio, as convenções internacionais relativas a refugiados e mudança do clima oferecem subsídios para a análise e direcionamento da questão dos ecomigrantes, deslocados ambientais ou refugiados climáticos. Contudo, apesar de sua vocação para o tema, até o momento não nenhuma delas assumiu o problema de modo que pudesse apresentar efetivos direitos e assistência àqueles que fogem por conta de alterações ambientais.

A estreita definição de “refugiados” apresentada pela Convenção de 1951 limita sua aplicação e impede que seja prontamente aplicada para as populações afetadas pela mudança do clima. O grande ponto a se considerar, diz respeito ao básico conceito estabelecido pela convenção de 1951, em contraposição à realidade destes migrantes: eles podem e devem recorrer ao seu Estado para solicitar auxílio, e assim o tem feito, fato que não ocorre com os refugiados, os quais, como conceito fundamental, fogem de perseguição exercida por seu Estado de origem. Nesse sentido, dispõe o texto da *Harvard Environmental Law Review*: “Climate change refugees can, and still do, look to their home states for protection in ways that those fleeing traditional persecution, often at the hands of the state, do not”¹⁵⁷.

Tampouco seria possível simplesmente incluí-los na definição já estabelecida pela ONU, como sugerem outros¹⁵⁸, por conta da dificuldade de retomar as discussões iniciais, que tomaram décadas. Tal medida poderia enfraquecer o atual sistema internacional para ajuda aos refugiados, uma vez que as negociações originais foram longas, a retomada de tais conversações poderia enfraquecer o atual

¹⁵⁷ DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees. *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009. Disponível em: <www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf>. Acesso em: 7 novembro 2010. “Refugiados do clima podem recorrer aos seu Estado de origem para obter proteção, e ainda o fazem, diferentemente do que ocorre com aqueles que fogem da perseguição tradicional, frequentemente, aplicada por seu próprio Estado de origem”. (tradução livre).

¹⁵⁸ Como observa Erika Feller, alta-comissária adjunta das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), diante dessa realidade, haver a necessidade de ser repensada a definição de refugiados, para abarcar os atuais problemas ambientais. Refugiados Ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. Maria José Galleno de Souza Oliveira. *Revista Internacional Direito e Cidadania*. Revista 08 - OUTUBRO de 2010 a JANEIRO de 2011. Disponível em: <www.iedc.org.br/REID/?CONT=00000177>. Acesso em: 07 dezembro 2010.

sistema internacional para ajuda aos refugiados, assim argumenta Jean-François Durieux¹⁵⁹, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Também no mesmo sentido a Organização Internacional de Migrações (OIM) e o ACNUR apresentam preferência pela denominação “populações deslocadas pelo meio-ambiente” e rejeitam o uso do termo “refugiado” por força dos direitos e implicações que o mesmo recebe do sistema internacional.

Por outro lado, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) tornou o termo “refugiado climático” amplamente difundido quando divulgou seu relatório na década de 80¹⁶⁰ e novamente em 1992, por ocasião da Conferência da ONU “Agenda 21”, quando foi utilizado repetidamente nos relatórios produzidos¹⁶¹.

Para Jean-François, a convenção atual atende a um propósito específico, não comporta este novo cenário de indivíduos que se deslocaram das suas regiões de origem devido à mudança climática. Defende, pois a idéia de que se faz necessário um novo tipo de acordo.

Ainda, nesse sentido, a *Environmental Justice Foundation*¹⁶² (EJF) discorre sobre a necessidade de haver um novo instrumento legalmente vinculante que proporcione a identificação e a proteção dessas populações. A própria instituição trabalha nesse sentido, e acredita que esse futuro instrumento ou deveria fazer parte da Convenção das Nações Unidas para Mudanças Climáticas ou deveria tornar-se uma Convenção própria.

Such a new legally-binding agreement must, as a basic requirement, include: a) Planned and voluntary resettlement and reintegration (as opposed to ad hoc emergency relief responses); b) Climate refugees to be given the same treatment as permanent immigrants, as they cannot return to their home; c) Tailoring to anyone from individuals to entire nations; d) Support for national governments to protect their people (as opposed to the existing refugee regime); e) The founding concept that displacement due to climate change is global problem and a global responsibility. An agreement

¹⁵⁹ LAWTON, Christopher. What about Climate Refugees? Efforts to Help the Displaced Bog Down in Copenhagen. Acesso em: 17 dezembro 2009. (tradução livre).

¹⁶⁰ EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

¹⁶¹ United Nations. 1992a. Agenda 21: the United Nations program of action from Rio. Rio de Janeiro: United Nations. Disponível em: <www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>. Acesso em: 15 janeiro 2010, capítulo 12.

¹⁶² A Fundação Justiça Ambiental (*Environmental Justice Foundation*) trata-se de uma organização de alcance global sediada no Reino Unido que trabalha internacionalmente na busca pela proteção do ambiente natural e dos direitos humanos. Disponível em: <www.ejfoundation.org/reports>. Acesso em: 21 dezembro 2009.

must have a global fund able to support the needs of the most affected peoples to adapt, or, if no alternative exists, for planned migration.¹⁶³

Afinal, a questão não está definida, pois ainda inexistente consenso internacional que defina, conceitue e proteja a situação dos novos migrantes. Daí a importância do seu reconhecimento para que lhes seja conferida proteção jurídica internacional e assim seja possível dar-lhes um mínimo de assistência.

3.1. Quem são as Populações Afetadas no Mundo?

Muito embora, sobretudo a partir dos anos 1980, existam fatos levantamentos discutindo a influência de transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e até culturais sobre os fenômenos migratórios, o objetivo deste capítulo será o de observar onde e como as consequências da mudança do clima afetam as populações, obrigando-as a migrarem. Como documento anexo a essa dissertação, inclui-se no final do trabalho um mapa mundial¹⁶⁴ onde estão indicados os lugares mais vulneráveis e por que.

São inúmeros os casos concretos já registrados de populações deslocadas por conta de ações do clima sejam esses oriundos da elevação dos mares, das temperaturas, submersão de territórios, inundações ou secas. Sendo que o número de indivíduos vulneráveis devido aos problemas do clima é crescente por todo o mundo.

Sobre a preocupação das migrações geradas pela alteração do clima, escrevem John Podesta e Peter Odgen:

¹⁶³ Esse novo acordo juridicamente vinculante deve, como um requisito básico, incluir: a) Reassentamento e reintegração planejados e voluntários (por oposição a respostas *ad hoc* de emergência); b) Ser dado aos refugiados do clima o mesmo tratamento dado aos imigrantes permanentes, como não podem voltar para suas casas; c) Adaptação a qualquer um, de indivíduos a nações inteiras; d) Apoio aos governos nacionais para proteger seu povo (em oposição ao regime de refugiados existentes); e) O conceito fundamental de que o deslocamento devido à mudança climática é problema mundial e uma responsabilidade global. Um acordo deve ter um fundo mundial capaz de dar suporte às necessidades de adaptação das populações mais afetadas, ou, se não existirem soluções alternativas, para migração planejada. (tradução livre). Disponível em: <www.ejfoundation.org/page563.html>. Acesso em: 25 março 2010.

¹⁶⁴ Mapa elaborado por Emmanuelle Bournay e publicado pelo jornal *Le Monde Diplomatique*, Paris: "Atlas environnement 2007". Baseado nos trabalhos: MYERS, Norman. Environmental refugees, an emergent security issue. 13 Economic Forum, Prague, OSCE, May 2005, Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

The impact of climate-induced migration will be most pronounced in the developing world. Migration will widen the wealth gap between and within many of these countries. It will deprive developing countries of sorely needed economic and intellectual capital as the business and educated elite who have the means to emigrate abroad do so in greater numbers than ever. In some cases, it will even spark war by heightening competition over scarce resources and by upsetting the cultural or ethnic order within a country or region. The three regions in which climate induced migration will present the greatest geopolitical challenges are South Asia, Africa, and Europe.

¹⁶⁵

Das regiões afetadas os estudos¹⁶⁶ são uníssonos ao concluírem ser o Sul da Ásia a região mais afetada, seguida logo depois pelo continente africano. Exatamente essas serão as regiões a serem observadas no presente tópico, fazendo-se a ressalta para a Região da América do Sul, a qual não estará presente no levantamento a seguir uma vez que já foi estudada no Capítulo 2.

É certo que outras questões também podem provocar a migração decorrente de falta de condições de vida no ambiente, como o exemplo dos acidentes industriais ou nucleares. Entretanto, na presente pesquisa interessa observar os fenômenos migratórios decorrentes dos efeitos da mudança do clima.

Muito embora o planeta seja um vasto território interligado e afetado em toda a sua extensão pelas atividades humanas, algumas regiões são atingidas em maior intensidade e gravidade do que outras.

O sumário executivo do Relatório Stern¹⁶⁷ afirma que a mudança do clima representa uma grave ameaça, sobretudo, ao mundo em desenvolvimento e um obstáculo de ordem maior no que se refere à redução da pobreza em suas diversas dimensões.

¹⁶⁵ PODESTA, John; OGDEN, Peter. The Security Implications of Climate Change in: The Washington Quarterly, vol. 31, n.1, Winter 2007-08, pp. 115-138. The MIT Press: EUA. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/wq/summary/v031/31.1podesta.html>>. Acesso em: 03 abril 2011, p117. O impacto das migrações induzidas pelo clima será mais acentuado nos países em desenvolvimento. A migração irá aumentar a desigualdade social entre e dentro de muitos destes países. Irá privar os países em desenvolvimento do extremamente necessário capital econômico e intelectual, uma vez que os negócios e a elite com educação superior que detêm os meios para emigrar no estrangeiro o farão com uma frequência maior do que nunca. Em alguns casos, até mesmo poderá desencadear a guerra através da intensificação da concorrência por recursos escassos e por subverter a ordem cultural ou étnica dentro de um país ou região. As três regiões em que a migração climática induzida apresentam os maiores desafios geopolíticos são o sul da Ásia, África e Europa. (tradução livre).

¹⁶⁶ IPCC. Climate Change 2007 Mitigation of Climate Change. Working Group III Fourth Assessment Report, 2007.

¹⁶⁷ STERN. Stern Review The Economics of Climate Change: Executive Summary. Disponível em: <[stern_review_executive_summary.pdf](http://www.sternreview.com)>. Acesso em: 28 fevereiro 2011, p. 7.

O documento mencionado ainda levanta três explicações pontuais para o porquê da assertiva acima: Primeiro, porque as regiões em desenvolvimento estão em desvantagem geográfica, já que, regra geral, são regiões mais quentes que as regiões desenvolvidas, e, portanto, sofrem com a alta variação das chuvas. Com a alta da temperatura global, conseqüentemente, este fator trará mais custos do que benefícios, diz o relatório. O segundo argumento sustenta que países em desenvolvimento – em particular os mais pobres – são altamente dependentes da agricultura, justamente o mais vulnerável ao clima de todos os setores econômicos e sofrem com condições de saúde precárias além de serviços públicos de baixa qualidade. O terceiro argumento constata que a baixa renda e as vulnerabilidades estruturais dessas sociedades tornam, por fim, a possibilidade de adaptação às conseqüências da mudança do clima particularmente difíceis.¹⁶⁸

No mesmo sentido, hoje são abundantes os relatórios, com destaque ao do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (PIMC), ONGs ligadas ao meio ambiente, Relatórios Stern, pareceres de Conferências das Partes (COP) e levantamentos de dados que tratam do assunto, sobretudo para números da última década. E todos confirmam serem justamente os Estados mais pobres e menos responsáveis pelas emissões de gases do efeito estufa e suas respectivas populações aquelas mais atingidas¹⁶⁹.

A fim de limitar a apenas alguns casos emblemáticos, destaca-se o caso do conglomerado de quatro ilhas no Pacífico, o país de Tuvalu, que aos poucos assiste seu território ser inundado pelo aumento do nível do mar. Este já se preocupa com o destino dos futuros ecomigrantes e desenvolve tratativas com países vizinhos – Austrália e Nova Zelândia – para que no caso de que o nível do mar suba ao ponto de inundar todo o país, os cidadãos de Tuvalu tenham um destino certo.

¹⁶⁸ STERN. Stern Review The Economics of Climate Change: Executive Summary. Disponível em: <stern_review_executive_summary.pdf>. Acesso em: 28 fevereiro 2011, p. 7. Texto original: "Climate change is a grave threat to the developing world and a major obstacle to continued poverty reduction across its many dimensions. First, developing regions are at a geographic disadvantage: they are already warmer, on average, than developed regions, and they also suffer from high rainfall variability. As a result, further warming will bring poor countries high costs and few benefits. Second, developing countries - in particular the poorest - are heavily dependent on agriculture, the most climate-sensitive of all economic sectors, and suffer from inadequate health provision and low-quality public services. Third, their low incomes and vulnerabilities make adaptation to climate change particularly difficult".

¹⁶⁹ IPCC. Climate Change 2007 Mitigation of Climate Change. Working Group III Fourth Assessment Report, 2007.

Com referência ao caso de Tuvalu, cabe salientar que a Nova Zelândia, em *website* oficial do Ministério de Relações Exteriores¹⁷⁰ reconhece a importância da mudança climática frente aos seus vizinhos no Pacífico, sobretudo das inúmeras pequenas ilhas que representam estados em desenvolvimento mais vulneráveis aos impactos dessa mudança.

Afirmam ainda que os esforços do governo da Nova Zelândia estão focados em prover uma gama de assistência para apoiar casos de identidade comum da região do Pacífico tendo-os como prioridades quando relacionados à mudança do clima. Esse país apresentou um comprometimento voluntário de cinco milhões de dólares neozelandeses ao ano para assistir a projetos de mudança do clima em países em desenvolvimento.

A maior parte do investimento anunciado, de acordo com fontes oficiais, é direcionada ao Pacífico, em destaque, Tuvalu, por meio do Programa Ambiental Regional do Pacífico (NZAID), um programa de imigração criado¹⁷¹ para receber aqueles cidadãos também em consideração à ligação cultural e étnica com a população.

SUL DA ÁSIA

Nenhuma região está mais diretamente ameaçada pela migração humana do que as do sul da Ásia. O PIMC alerta que "as zonas costeiras, especialmente as regiões densamente povoadas mega-delta no sul, leste e sudeste da Ásia, estarão em maior risco devido ao aumento das inundações do mar e, em alguns mega-deltas, das inundações dos rios"¹⁷².

Bangladesh, em particular, estima-se que será ameaçada por inundações devastadoras e outros danos das monções, o derretimento das geleiras, os ciclones tropicais que se originam na Baía de Bengala, bem como a contaminação da água e destruição de ecossistemas causada pelo mar.

À população de Bangladesh, cerca de 142 milhões atualmente, calcula-se um aumento de aproximadamente 100 milhões de pessoas durante as próximas

¹⁷⁰ Ministério Neo Zelandês de Comércio e Relações Exteriores. Relação neozelandesa de imigração com Tuvalu. Disponível em: <www.mfat.govt.nz/Foreign-Relations/Pacific/NZ-Tuvalu-immigration.php>. Acesso em: 06 dezembro 2010.

¹⁷¹ Instituída em 2002 pelo governo neozelandês, a *New Zealand Agency for International Development* (NZAID) é a agência internacional de financiamento e desenvolvimento do governo da Nova Zelândia. Disponível em: <www.aid.govt.nz/about>. Acesso em: 2 maio 2010.

¹⁷² "Summary for Policymakers," *Climate Change 2007*, p. 13.

décadas. Soma-se a este fator complicador o fato de que o impacto das alterações climáticas e outros fatores ambientais poderão tornar as regiões mais baixas do país completamente inabitáveis¹⁷³.

Muitos dos deslocados irão buscar o interior do país como nova moradia, fato que irá fomentar a instabilidade, visto que a população reassentada competirá pelos recursos já escassos, com residentes estabelecidos. Outros tentarão migrar para o exterior, criando um aumento da tensão política não só no Sul da Ásia, mas na Europa e no Sudeste Asiático também.

A Índia resistirá para cooperar com a onda de pessoas deslocadas de Bangladesh, pois já recebe inúmeros migrantes de pequenas ilhas na Baía de Bengala, os quais estão sendo lentamente engolidos pelo mar¹⁷⁴.

Cerca de quatro milhões de pessoas habitam essas ilhas, e muitos deles terão de ser acomodados no continente eventualmente. Imigrantes de Bangladesh provocarão tensões políticas que percorrem a região de muitas fronteiras impugnada e territórios, tais como aquelas entre China, Índia e Paquistão.

A combinação da deterioração das condições sócio-econômicas, grupos políticos radicais islâmicos, e a insegurança ambiental extrema provocada pela mudança do clima poderão transformar-se em uma mistura volátil com graves consequências regionais e potencialmente globais.

A mudança climática também fez com que muitos dos projetos de desenvolvimento financiados pela comunidade internacional no sul da Ásia e em outros lugares tornem-se menos eficazes e, ao mesmo tempo, mais necessários. O Banco Mundial estima que 40 por cento de toda a assistência ao desenvolvimento internacional e financiamento sob concessão seja dedicado a atividades que serão afetados pela mudança climática. Como resultado, as barragens são construídas em rios que secam, as culturas são plantadas em áreas costeiras, que serão inundadas com frequência¹⁷⁵.

¹⁷³ Tom Felix Joehnk, "The Great Wall of India," *Economist: The World in 2007*, March 2007, p. 49; Jon Barnett, "Security and Climate Change," *Tyndall Centre Working Paper*, no. 7 (October 1, 2001), pp. 4–5, www.tyndall.ac.uk/publications/working_papers/wp7.pdf.

¹⁷⁴ SENGUPTA, Somini. "Sea's Rise in India Buries Island and a Way of Life", *New York Times*, April 11, 2007, Disponível em: <www.nytimes.com/2007/04/11/world/asia/11india.html?ex=1177992000&en=24e25af6fdf44cbe&ei=5070>. Acesso em: 20 fevereiro 2011.

¹⁷⁵ WORLD BANK. "Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework," DC2006-0002, April 5, 2006, annex K. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf)>. Acesso em: 12 janeiro 2011. Abordagem sobre os custos e os impactos da mudança do clima e à sua adaptação.

Além disso, a escassez de água decorrente das alterações climáticas, provocando disputas, coincide com a tendência crescente entre os doadores e organizações financeiras internacionais – como o Banco Mundial – de promover a privatização da água. Tal fato muitas vezes aumenta o custo para agricultores de subsistência a ponto de não poderem sustentar suas próprias produções. Este fator, por sua vez fomenta a tensão entre os mais pobres, rurais segmentos da sociedade e do meio urbano e nas classes superiores existentes, exacerbando as desigualdades econômicas e sociais.

No Nepal, por exemplo, a mudança climática tem acentuado um fenômeno conhecido como “explosão do lago glacial”, no qual ondas violentas de até 15 metros de altura destroem assentamentos, barragens, pontes e outras infraestruturas. Milhões de dólares em investimentos recentes foram perdidos porque hidroelétricas e infraestruturas no Nepal, em grande parte, não levaram em conta estas inundações. Estas complicações como essas dificultam ainda mais a luta desse país para preservar uma frágil paz e reintegrar dezenas de milhares de rebeldes maoístas.

NIGÉRIA E ÁFRICA ORIENTAL

O impacto das migrações pelas alterações climáticas se farão sentir em toda a África, mas seus efeitos sobre a Nigéria e da África Oriental apresentam desafios geopolíticos particularmente graves.

Essa migração será tanto a nível interno e internacional. E a onda doméstica virá provavelmente das regiões agrícolas para os centros urbanos onde os serviços sociais estão mais disponíveis, fazendo com que o risco de falência do Estado aumente à medida que os governos centrais perdem o controle sobre trechos de seu território e suas fronteiras.

A Nigéria sofrerá com as secas induzidas pelo clima, desertificação e elevação do nível do mar. Já cerca de 1.350 milhas quadradas de terras nigerianas se transformam em deserto a cada ano, obrigando os agricultores e pastores a abandonar suas casas¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Michael McCarthy, “Climate Change Will Cause ‘Refugee Crisis,’” *Independent*, October 20, 2006. Disponível em: <www.commondreams.org/headlines06/1020-05.htm>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

Lagos, a capital, é uma das megacidades costeiras do Oeste Africano que o PIMC identifica como sujeita aos riscos do aumento do nível do mar até 2015¹⁷⁷. Isso, juntamente com alto crescimento populacional - a Nigéria é o país mais populoso da África com três quartos da população abaixo dos 30 anos de idade - forçará uma migração significativa e contribuirá para a instabilidade política e econômica.

Por exemplo, esse processo poderá agravar o conflito interno existente sobre a produção de petróleo no Delta do Níger¹⁷⁸. E dado que a Nigéria é o oitavo maior exportador de petróleo do mundo e o maior da África, essa instabilidade terá impacto sobre o preço do petróleo, e implicações estratégicas globais nas próximas décadas¹⁷⁹.

As alterações climáticas poderão criar grandes variações na quantidade de chuvas no leste da África durante os próximos 30 anos, um aumento de 5 a 20 por cento nas chuvas durante os meses de inverno e causar inundações e erosão do solo, enquanto que uma diminuição de 5 a 10 por cento nos meses de verão causarão secas severas¹⁸⁰.

Todas essas alterações certamente irão comprometer a subsistência de milhões de pessoas e a capacidade econômica da região, uma vez que a agricultura representa cerca de 40 por cento do produto interno bruto (PIB) da África Oriental e 80 por cento da população tem a agricultura como fonte de renda¹⁸¹.

Em Darfur, por exemplo, a escassez de água já levou à desertificação de grandes extensões de terras agrícolas e pastagens. A forte concorrência que surgiu entre os agricultores e pastores sobre a terra arável restante, combinada com

¹⁷⁷ Michel Boko et al., "Fourth Assessment Report: Africa," in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, eds. Martin Parry et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 450. Disponível em: <www.gtp89.dial.pipex.com/09.pdf>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

¹⁷⁸ Elizabeth Leahy et al., "The Shape of Things to Come: Why Age Structure Matters to a Safer, More Equitable World," April 11, 2007, p. 26. Disponível em: <www.popact.org/Publications/Reports/The_Shape_of_Things_to_Come/Summary.shtml>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

¹⁷⁹ Elizabeth Leahy et al., "The Shape of Things to Come: Why Age Structure Matters to a Safer, More Equitable World," April 11, 2007, p. 26. Disponível em: <www.popact.org/Publications/Reports/The_Shape_of_Things_to_Come/Summary.shtml>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

¹⁸⁰ Michael Case, "Climate Change Impacts on East Africa," November 2006, p. 4. Disponível em: <http://assets.panda.org/downloads/east_africa_climate_change_impacts_final.pdf>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

¹⁸¹ Michael Case, "Climate Change Impacts on East Africa," November 2006, p. 4. Disponível em: <http://assets.panda.org/downloads/east_africa_climate_change_impacts_final.pdf>. Acesso em: 11 fevereiro 2011.

tensões étnicas e religiosas, podem ajudar a acender o primeiro genocídio do século XXI¹⁸².

EUROPA

Uma vez que a maior parte da migração africana e sul-asiática provocadas pela mudança do clima será interna ou regional, as quedas previstas na produção de alimentos e da disponibilidade de água potável irão somar-se aos conflitos provocados pelo aumento da escassez de recursos forçando mais africanos e asiáticos a migrarem para o exterior¹⁸³.

O resultado provável é um aumento do número de imigrantes muçulmanos na União Europeia, o que poderia exacerbar as tensões já existentes e aumentar a probabilidade de radicalização entre os indivíduos muitas vezes mal assimilados das comunidades islâmicas da Europa.

A população muçulmana da Europa deverá duplicar até 2025, e será muito maior se os efeitos previstos das alterações climáticas estimularem migração adicional da África e Sul da Ásia¹⁸⁴. Esse fenômeno gera preocupação com relação ao sucesso da integração dessas populações imigrantes na sociedade europeia, a fim de evitar tensões.

Um exemplo é o número de africanos que tentaram entrar nas Ilhas Canárias (Espanha), território mais ao sul da UE, que mais do que dobrou nos últimos anos. Em 2006¹⁸⁵, foram pelo menos 20 mil africanos. Até o momento, a UE respondeu a este desafio com medidas pontuais, como a criação de equipes de reação rápida da guarda de fronteiras¹⁸⁶.

Por fim, embora o influxo de imigrantes da África, muçulmanos ou não, continuará a ser visto por alguns como um potencial catalisador para o crescimento econômico em um momento quando a UE enfrenta uma taxa de fertilidade muito baixa, a viabilidade dos controles sobre sua fronteira será trazida à discussão, bem

¹⁸² CNA. "National Security and the Threat of Climate Change". Military Advisory Board, 2007. Acesso em: 19 janeiro 2011. Disponível em: <<http://securityandclimate.cna.org/report/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf>>, p.15.

¹⁸³ BARNETT. "Security and Climate Change," p. 8; "Summary for Policymakers," *Climate Change 2007*, p. 10.

¹⁸⁴ BARNETT. "Security and Climate Change," p. 8; "Summary for Policymakers," *Climate Change 2007*, p. 10.

¹⁸⁵ "Spain Vows to Curb Migrant Wave," BBC News, September 4, 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5313560.stm>>. Acesso em 19 janeiro 2011.

¹⁸⁶ "EU Unveils News Immigration Plans," BBC News, November 30, 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6160633.stm>>. Acesso em 19 janeiro 2011.

como a falta de uma política comum de imigração, a qual leva invariavelmente a tensões políticas internas. Se uma política comum de imigração não for implementada, questões delicadas de restrições de imigração possivelmente irão ressurgir e atrasar o processo de uma maior integração social, política e econômica na unidade da UE.

3.2. A Multiplicidade de Denominações

Frente às propostas variadas sobre como definir e classificar a nova categoria de migrantes que se apresenta no cenário mundial, é necessário tomar conhecimento dos conceitos elaborados, seus critérios e sua aplicabilidade ao caso prático.

Ao longo dos anos, com relação à definição e à identificação ideal para esse novo tipo de migrantes, algumas idéias foram desenvolvidas e aperfeiçoadas, outras novas foram apresentadas, observando diferentes argumentos e, sobretudo, apresentando diversas classificações. A seguir, destacam-se os conceitos e entendimentos majoritários, internacionalmente apresentados e utilizados para definir o problema.

Para começar, importante apresentar o termo mais conhecido sobre o assunto, pois foi o primeiro a ser utilizado, já na década de 1970, por Lester Brown do *World Watch Institute*¹⁸⁷: o termo “refugiado ambiental”.

Mas a primeira definição amplamente aceita foi apresentada em publicação científica de 1985, de El-Hinnawi¹⁸⁸ do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Nela, definem-se como refugiados ambientais aqueles forçados a migrar de seu local de origem ou residência habitual, por causas naturais ou provocadas por atividades humanas.

Afinal, nota-se que apesar dos diversos argumentos contrários, a defesa pela utilização do termo “refugiado ambiental” não é sem precedentes, tampouco infundada, dado que procura estabelecer ligação às conseqüências igualmente

¹⁸⁷ BLACK, Richard. Environmental Refugees: myth or reality? Working paper n. 34, March 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 20 de dezembro de 2009, p.1.

¹⁸⁸ EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. UNEP, 1985, p.4.

devastadoras de ser forçado a deixar suas casas que aquelas vivenciadas pelos refugiados previstos na Convenção de 1951.

Para o PNUMA¹⁸⁹, “refugiados ambientais” são pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional, na qual vivem devido ao visível declínio do ambiente prejudicando a qualidade da vida de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo.

Anos depois, em 1995, uma nova definição de refugiados ambientais, mais centrada nas causas específicas da mudança climática, foi apresentada por Norman Myers e Kent.

Na obra *Environmental Exodus: na Emergent Crisis in the Global Arena*, “refugiados ambientais” são definidos como “pessoas que não mais possuem uma vida segura em seus tradicionais locais de origem devido a, primeiramente, fatores ambientais de extensão incomum”¹⁹⁰.

Frank Biermann e Ingrid Boas¹⁹¹ e Tyler Gianini e Bonnie Docherty¹⁹² também fazem uso do conceito de “refugiado do clima”, uma vez que estudam e defendem proteções especiais para uma categoria específica de populações prejudicadas pelo meio ambiente: aquelas que sofrem com as conseqüências da atividade humana sobre o meio ambiente, mais exatamente, a mudança do clima.

No mesmo sentido, o Conselho Norueguês para refugiados ainda argumenta que:

The forced migrants whose displacement relates to climate change impacts, are not automatically excluded by the 1951 Refugee Convention definition. The environmental degradation or disaster cannot come in as a persecution ground, but it could perhaps be considered a form of persecution.¹⁹³

¹⁸⁹ PNUMA. Definição refugiados ambientais. Disponível em: <www.unep.org/climatechange/>. Acesso em: 8 agosto 2010.

¹⁹⁰ BLACK, Richard. Environmental Refugees: myth or reality? Working paper n. 34, March 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>. Acesso em: 20 de dezembro de 2009, p.2.

¹⁹¹ BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. *Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol*. 2008. Disponível em: <www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>. Acesso em: 09 novembro 2009.

¹⁹² GIANINI, Tyler; DOCHERTY, Bonnie. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*. *Harvard Environmental Law Review*. Vol. 33 2009, pp. 350-403. Disponível em: <www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf>. Acesso em: 7 novembro 2010.

¹⁹³ KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra. *Future floods or refugees. A comment on climate change, conflicts and forced migration*. Norwegian Refugee Council, 2008.p.39. Disponível em: <www.nrcfadder.no/arch/img.aspx?file_id=9904602>. Acesso em: 01 fevereiro 2010. Os migrantes forçados cujo deslocamento relaciona-se aos impactos da mudança do clima não estão automaticamente excluídos pela definição da Convenção de 1951 para Refugiados. A degradação ou

Mas há um impasse de caráter fundamental quanto à classificação das populações afetadas, pois enquanto existem argumentos favoráveis à inclusão desses grupos simplesmente como refugiados, apresenta-se o contra-argumento fundamentado no enfraquecimento do que tem sido feito para os refugiados até o momento¹⁹⁴ e a inexistência de fundamento no direito internacional dos refugiados, pois são provenientes de situações completamente diferenciadas, que em geral resultam ser de caráter permanente, em diferença àquelas dos refugiados clássicos.

Sendo assim, na prática, a adoção do termo “refugiados ambientais ou climáticos” é um procedimento equivocado, dado que foge da definição jurídica de refugiados, uma vez que o reconhecimento e definição do conceito de refugiado no âmbito internacional é estabelecido pela Convenção de Genebra¹⁹⁵ e o Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de Nova Iorque¹⁹⁶.

Por meio desses documentos internacionais, o termo refugiado vem a designar todas e quaisquer pessoas que em consequência de devidos e fundados temores e receios, em razão de serem perseguidas em virtude de sua raça, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas; e que se encontre fora do país de sua nacionalidade e encontrando-se fora do país no qual tinha a sua residência habitual, não possa, ou em virtude daqueles acontecimentos, não queira regressar a ele¹⁹⁷.

De acordo com definição da Convenção para os Refugiados de 1951, são três os pontos que os definem: tais indivíduos são *obrigados* a deixar seu *país* por conta do medo à *perseguição* (política), ou seja: migração forçada; transfronteiriça; e decorrente de perseguição.

desastre ambientais não podem ser apresentadas como um motivo de perseguição, mas poderiam talvez ser consideradas como uma forma de perseguição (tradução livre).

¹⁹⁴ Posicionamento de oficial ACNUR Brasil. CARNEIRO, Wellington. ONU estuda adoção de medidas para proteger refugiados do clima. Agência Brasil, Brasília, 28 fev. 2009. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/349795>>. Acesso em: 05 junho 2009. Entrevista concedida à Luana Lourenço.

¹⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/doc_refugiados.php>. Acesso em: 15 novembro 2009.

¹⁹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de Nova Iorque, 1967. Reconhecido pelo Decreto n. 70.946, de 07 de agosto de 1972. A Lei n. 9.474/1997, define mecanismos para a implementação do Estatuto de Refugiados. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos%20Internacionais/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2009.

¹⁹⁷ Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Art. 1.a.2.

Portanto, a Convenção aponta quatro elementos¹⁹⁸ para definir a condição de refugiado: (1) o indivíduo está fora do seu país de origem; (2) seu país de origem está incapacitado de proporcionar-lhe proteção ou de facilitar seu retorno; (3) esta incapacidade ser atribuída a uma causa inevitável que provoca o deslocamento, e que esta causa se basta em razões de nacionalidade, raça opinião política, ou pertencer a um grupo social; e, (4) que haja fundado receio ou temor.

Ou seja, dentre as causas que asseguram a condição de refugiado estão as políticas (guerras civis, conflitos internacionais, divisões de Estados, conflitos étnicos) e as econômicas (pobreza e transtornos econômicos).

Ao longo dos anos o conceito clássico de refugiados sofreu algumas alterações, estas, introduzidas pela Convenção da Organização de Unidade Africana¹⁹⁹ e pela Declaração de Cartagena²⁰⁰, que acrescentaram outras formas de perseguições tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

Porém, como é possível observar no próprio texto da Convenção de Genebra (1951), no Protocolo de Nova Iorque (1967), na Convenção de Unidade Africana (1969) e na Declaração de Cartagena (1980), as questões envolvendo o meio ambiente ainda não são consideradas de modo a atribuir aos indivíduos o *status* de “refugiados ambientais ou climáticos”.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), embora reconheça a urgência para a definição e cuidado com as populações migrantes crescentemente afetadas pela mudança climática e até mesmo ofereça a *expertise* e a estrutura do ACNUR em caráter emergencial, ainda assim defende a necessidade de adoção de um termo que não o termo “refugiado ambiental ou do clima” e de uma estrutura base mais adequada que não o ACNUR²⁰¹.

¹⁹⁸ Explicação apresentada em texto de OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. Revista Internacional Direito e Cidadania (REID). Rev. 08 out/10 a jan/11. Disponível em: <www.iedc.org.br/REID/?CONT=00000177>. Acesso em 7 dezembro 2010.

¹⁹⁹ Organização de Unidade Africana (OUA) Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, 1969 (Entrada em vigor: 20 de Junho de 1974, de acordo com o artigo XI). Disponível em: <www.cidadevirtual.pt/acnur>. Acesso em: 13 dezembro 2010.

²⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Cartagena, 1984 (vigente a partir de 1980). Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao_de_cartagena.doc>. Acesso em: 13 dezembro 2010.

²⁰¹ No mesmo sentido, preocupado com a proteção dos migrantes provocados pelo clima, o alto comissário da ONU para Refugiados, António Guterres, defende que o combate à questão da mudança climática não deva ser separado da luta pela promoção de formas efetivas de cooperação para desenvolvimento e pela garantia de direitos humanos para todos. UNITED NATIONS HIGH

Sobre o assunto, Solange Teles da Silva ressalta que:

Para o ACNUR, a utilização desse termo poderia potencialmente minar o regime jurídico internacional para a proteção dos refugiados e ocasionar uma redução de sua proteção, além de criar uma enorme confusão em matéria da relação existente entre alterações climáticas, degradação ambiental e migração.²⁰²

Outra classificação apresentada internacionalmente é a do autor Etienne Piguet²⁰³, quem elenca cinco grupos de fatores relacionados com a questão ambiental capazes de motivar de maneira determinante, ou seja, forçar o deslocamento de uma pessoa para outro país: (i) desastres naturais; (ii) projetos de desenvolvimento que alterem o meio ambiente; (iii) mudança progressiva do meio ambiente; (iv) acidentes industriais; (v) conseqüências ambientais decorrentes de conflitos.

Podem-se citar respectivamente como exemplos a erupção de um vulcão; o deslocamento de pessoas cujas casas localizam-se em área destinada a ser alagada para o funcionamento de uma usina hidroelétrica; a costa que progressivamente perde espaço para o mar ou o local que progressivamente sofre desertificação em razão das mudanças climáticas; acidentes com reatores de usinas nucleares; locais destruídos por conflitos armados.

Diante desse entendimento, também estão previstos os deslocamentos internos, ou seja, no âmbito doméstico do Estado ou deslocamentos externos, onde evidencia a mudança de um país.

Outro pesquisador, no sentido contrário à proposta de utilização do termo “refugiado”, e pela defesa da inclusão também dos migrantes econômicos, importante mencionar o posicionamento de William Wood, entendido por esse trabalho como autor do conceito mais completo e, ao mesmo tempo, específico, uma vez que afasta o emprego equivocado do termo “refugiado” e reconhece a ligação entre migrantes do clima e os migrantes econômicos, os quais estão intrinsecamente ligados.

COMMISSIONER FOR REFUGEES. António Guterres. Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. Geneva, Switzerland, 2009. Disponível em: <www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/search?page=search&docid=4901e81a4&query=climate>. Acesso em: 23 janeiro 2011.

²⁰² SILVA, Solange Teles da. *Direito Ambiental Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009 (no prelo), p.52.

²⁰³ PIGUET, Etienne. "Climate change and forced migration" *in*: New issues in refugee research. UNHCR, 2008. Disponível em: <[www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/home/opendocPDFviewer.html?docid=47a316182&query="New%20issues%20in%20Refugee%20Research"](http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/home/opendocPDFviewer.html?docid=47a316182&query=)>. Acesso em: 20 de março de 2011, p.4.

No artigo *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*²⁰⁴ o autor sugere a adoção da expressão “ecomigrantes” em contraposição à terminologia “refugiados ambientais”.

Os argumentos apresentados por William Wood para justificar o uso da mencionada nomenclatura são basicamente os dois destacados a seguir. O primeiro recai sobre a impropriedade jurídica do uso do termo “refugiado”, uma vez que o Direito Internacional, tal como está disposto na atualidade, não contempla em suas hipóteses para reconhecimento ao *status* de refugiado a causa de deslocamentos provocados por fenômenos ambientais.

Contra esse argumento, há de se retomar a discussão sobre o uso já sedimentado do termo “refugiado ambiental ou climático”, fato que proporciona segurança na definição de tais populações e, mais importante, a possibilidade de que o termo “refugiado” receba uma ampliação em seu significado, não necessariamente por meio de alteração na Convenção de 1951 – por conta de possível enfraquecimento, como argumentam alguns²⁰⁵ – mas principalmente, como aqui se sugere, pela criação de um instrumento próprio.

O segundo argumento é mais inovador dentre os autores, diz respeito ao prefixo “eco”. Sua utilidade seria polivalente, uma vez que faz referência não apenas às questões *ecológicas* de migração, mas também, à natureza *econômica* destas migrações as quais, como disserta o autor, em geral identificam-se de forma profunda, sendo difícil e inadequado separá-las.

De acordo com sua explicação, em uma grande maioria das vezes os refugiados ambientais estariam em situação similar à dos migrantes forçados por questões econômicas, uma vez que, muito frequentemente, a migração possui ambos os elementos. Stephen Castles escreve sobre William Wood:

He argues that migration very frequently has an element of both, and a clear separation between the two is impossible. This idea is useful to highlight the fact that ‘environmental factors influence migrations and migrants alter environments’ and that this has always been part of the human condition.²⁰⁶

²⁰⁴ WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. In: *Global Migrants, Global Refugees*. A.R. Zolberg; P.M. Benda. New York and Oxford: Berhahn, 2009, p. 42-61.

²⁰⁵ A título de exemplo: ACNUR; Prieur; Wood; Hol.

²⁰⁶ WOOD, William *apud* CASTLES, Stephen. *Environmental change and Forced Migration: making sense of the debate*. Working Paper n. 70, October 2002. Disponível em: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 20 setembro 2009, p.9. “O autor argumenta que a migração, com frequência, possui ambos elementos sendo impossível uma clara separação entre os dois. Esta ideia é útil para destacar o fato de que ‘fatores ambientais influenciam as

Há ainda distinções relativas ao tempo do deslocamento – se permanente, semi-permanente ou temporário – como apresenta Michel Prieur²⁰⁷, da Universidade de Limoges, em sua proposta de convenção.

Distinções também relativas ao grau de necessidade do movimento migratório (compulsão) como a apresentada em por Fabrice Renaud²⁰⁸, da Universidade das Nações Unidas, quando distinguiram: migrantes motivados ambientalmente (aqueles que podem partir); migrantes forçados ambientalmente (aqueles que devem partir para evitar piores condições) e refugiados ambientais (aqueles que partem para evitar o pior).

Ainda relevante mencionar a figura dos migrantes ambientais, entendidos aqui como migrantes provocados por desastres naturais, como erupções vulcânicas e terremotos. Estes, do mesmo modo devem ser protegidos, contudo não pelo mesmo instrumento de direito internacional, uma vez que o conceito e a causa de tais calamidades são diversos.

Inclusive, para catástrofes isoladas, de ordem natural do ciclo do planeta, já existem órgãos e comitês específicos para auxílio imediato e pontual, como o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA) que auxiliou o Peru após o terremoto de 2007; ou ainda o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) responsável por organizar a ajuda para o Haiti após terremoto em 2008; ou a Cruz Vermelha, à frente da assistência levantada para o Japão após terremoto seguido de Tsunami; entre tantos outros exemplos.

Mas no caso dos ecomigrantes a ação necessária é muito diversa, pois a mudança climática tende a provocar desequilíbrios e alterações crescentes nos territórios mais suscetíveis, sendo a elas exigidas, desde o presente, ações de mitigação e adaptação, e a mais imediata delas: como lidar com as populações afetadas.

migrações e que os migrantes alteram o meio ambiente' e tal sempre fez parte da condição humana". (tradução livre).

²⁰⁷ PRIEUR, Michel; Marguenuad J.-P., Monediare G., Betaille J., Drobenko B., Gougnet J.-J., Lavieille J.-M., Nadaud S., Roets D. Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. *Revue européenne du droit de l'environnement*, n. 4, 2008, pp. 381-393. Disponível em : <<http://remi.revues.org/index3541.html>>. Acesso em: 30 junho 2010.

²⁰⁸ RENAUD, Fabrice et al. Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration? U.N. Univ. — Inst. for Env't & Human Sec., InterSecTions No. 5/2007, 2007. Disponível em: <www.each-for.eu/index.php?module=main>. Acesso em 20 março 2009.

Finalmente, com relação ao alcance territorial das migrações, muito embora o contexto atual do direito internacional para refugiados faça referência apenas aos migrantes que ultrapassam as fronteiras nacionais, autores como Myers²⁰⁹ e El-Hinnawi²¹⁰ e Boas e Biermann escolhem por considerar, além daqueles que migram para outro estado soberano, os migrantes dentro das fronteiras de um mesmo estado, internacionalmente identificados pela expressão em inglês: *internally displaced people*.

Como Boas e Biermann afirmam em seu texto:

(...) seems difficult to argue that a global governance mechanism for their protection should bestow a different status, and a different term, depending on whether the victims of climate change have crossed a border.²¹¹

O trabalho concorda com o questionamento: Como separar migrantes internos daqueles que cruzam fronteiras nacionais, uma vez que ambos são forçados a migrar pela mesma ameaça? Acredita-se que, necessariamente, ambos devem ser atendidos pela solução.

No mesmo sentido, o governo das Maldivas²¹² apresentou documento solicitando a inclusão dos migrantes internos na definição de refugiados ambientais sob o argumento de que os governos locais por vezes não são capazes de proporcionar a assistência adequada a tais populações.

Apresentados²¹³ como os territórios mais vulneráveis, os continentes Asiático e Africano vivenciam já nos dias de hoje uma realidade de migração interna muito grande e percebe-se como adequado o entendimento de que o auxílio aos ecomigrantes é devido tanto para os que migrem internamente quanto para os que migrem para além das fronteiras nacionais.

Não há, portanto, justificativa para que parte do problema das populações afetadas pelo clima seja ignorada por conta da questão das fronteiras, vez que o

²⁰⁹ OSCE Economic Forum, Prague, May 23-27, 2005, Environmental Refugees: An Emergent Security Issue 1, OSCE Doc. EF.NGO/4/05 (May 22, 2005) (prepared by Norman Myers). Disponível em: <www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf>. Acesso em: 18 abril 2009, p.1.

²¹⁰ EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. UNEP, 1985, p. 5.

²¹¹ BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. p.8. "Mostra-se difícil argumentar que um mecanismo internacional de governança para sua proteção deva apresentar um status diferente, um termo diferente, dependendo do fato das vítimas da mudança do clima terem ou não cruzado uma fronteira." (tradução livre).

²¹² Maldives Draft Protocol on Environmental Refugees: A Report on the Original Meeting and the Proposed Amendments to the 1951 Convention and 1967 Protocol 13 (Sept. 18, 2007).

²¹³ BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid, p.11-13.

fator determinante para a identificação e classificação de tal categoria de migrantes está ligada a sua motivação (mudança do clima e suas conseqüências) e estas são as mesmas, tanto para aqueles que cruzaram fronteiras como para os que não o fizeram.

De acordo com a resolução da Assembléia Geral da ONU²¹⁴ sobre as “pessoas deslocadas internamente” (PDI) ou, em inglês *internally displaced people (IDP)*, os migrantes internos “ambientais” são considerados como aqueles migrantes decorrentes de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano.

Mas o presente trabalho acredita que necessitam de proteção adequada e específica apenas parte dos migrantes internos, quais sejam, aqueles migrantes de catástrofes natural com nexos de causalidade da ação humana, propriamente, o foco da pesquisa: a migração provocada por conseqüências da mudança do clima.

Com relação a essa questão, cabe lembrar a discussão sobre a dificuldade de definição deste “nexo de causalidade”. Contudo, acredita-se que a ciência tem caminhado rapidamente²¹⁵ no sentido de esclarecer essa questão e respondê-la com crescente clareza e exatidão. De todo modo, minimamente acredita-se que os casos mais emblemáticos e urgentes são facilmente identificados como provocados por ação humana, e para aqueles que restarem dúbios, certamente podem ser estabelecidas comissões para avaliá-los individualmente, como é o costume internacional.

De acordo com a Convenção para Refugiados, necessariamente deve estar presente e ser verificado o nexos de causalidade entre os motivos de perseguição, a perseguição em si e o deslocamento forçado dos indivíduos para que estes possam pleitear, em um Estado de acolhida, proteção decorrente do reconhecimento do *status* de refugiado²¹⁶.

²¹⁴ ONU. Assembleia Geral. Manual para Deslocados Internos. E/CN4/1998/53/Add2, 1998. Disponível em: <www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/Protection%20Handbook/annexes.pdf>. Acesso em: 13 maio 2010.

²¹⁵ Relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas sugerem a influência da ação humana em relação ao aumento do efeito estufa, sobretudo desde a revolução industrial. Estes indicam a relação entre a mudança climática e o comportamento humano, com seu modo de produção e consumo capitalista. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) IPCC, Geneva, Switzerland. pp 104. Disponível em: <www.ipcc.ch/publications_and_data/IPCC>.

²¹⁶ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Coleção Para Entender. Leonardo Nemer Caldeira Brant, coordenador da coleção. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.126.

No mesmo sentido, a necessidade do nexo de causalidade deverá existir para os ecomigrantes a fim de que se possa, em um momento futuro, considerar um indivíduo ou população como refugiados ambientais e a eles aplicar a devida proteção. Imprescindível, portanto, a possibilidade de comprovação da motivação como única e exclusivamente devido à degradação do meio ambiente de sua região de origem, de modo a impossibilitar a sobrevivência naquele local.

Como explica Luciana Diniz, tal obrigatoriedade do nexo de causalidade é, portanto, essencial para o reconhecimento do *status* e caracterização do indivíduo ou população, porquanto apenas assim o Estado ao reconhecer os indivíduos ou grupos terá obrigações para com esses.

Em se tratando de estruturas internacionais, frente ao número potencial considerável de populações migrantes por conta das alterações do clima, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ainda que não possua em suas atribuições o tratamento a tais populações e nem tenha efetuado alterações em sua cartilha, em alguns momentos demonstra preocupações para uma possível expansão do seu mandato²¹⁷. Contudo, resta claro que as capacidades das estruturas atualmente criadas não estão preparadas para um número tão grande de necessitados.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática²¹⁸ embora tenha por escopo assistir aos Estados na adaptação à mudança climática, apresenta limitações legais para lidar com os ecomigrantes, uma vez que não foi estruturada para lidar com a questão migratória, mas sim, apenas para dar suporte aos Estados de maneira institucional.

Ou seja, uma vez que a CQNUMC refere-se a um tratado de direito ambiental internacional, seu foco principal é relativo às relações entre Estados. A convenção não entra no mérito de discutir deveres do Estado para com seu cidadão, logo, não está investida de autoridade para discutir assuntos de direitos humanos e tratamento a refugiados.

Do mesmo modo, o Fundo de Adaptação às Mudanças Climáticas, estabelecido pelo Protocolo de Quioto sob a Convenção Quadro das Nações Unidas

²¹⁷ BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees* 8 (Global Governance Project, Global Governance Working Paper No. 33, 2007, p19).

²¹⁸ IPCC, About IPCC: Why the IPCC Was Created. Disponível em: <www.ipcc.ch/about/index.htm>. Acesso em: 15 abril 2010.

sobre Mudanças do Clima, tem por escopo alcançar as necessidades dos Estados mais vulneráveis a essas mudanças por meio de financiamento de ações concretas, viabilizado pela participação dos Estados desenvolvidos. Os projetos²¹⁹ que tenham como proposta a diminuição da vulnerabilidade de determinados territórios às consequências da mudança climática são o foco desse instrumento internacional.

Sendo assim, os instrumentos atuais estão direcionados à questão de financiamento de projetos e iniciativas de adaptação, visando minimizar impactos futuros, contudo, ainda não foram criados aqueles capazes de abarcar a questão humana da situação, lidando com as populações deslocadas diretamente.

Certamente que um novo instrumento faz-se necessário para sedimentar e regulamentar a questão, certamente que de maneira a respeitar as responsabilidades comuns, mas diferenciadas, tanto no que tange à recepção das populações quanto à disponibilização de recursos financeiros para tal finalidade específica.

3.3. Algumas Conseqüências Iminentes das Migrações Provocadas pela Mudança do Clima

Quando observados os dados sobre as conseqüências da alteração climática no âmbito humanitário, além da preocupação imediata em se encontrar uma solução jurídica internacional para classificar e proteger as massas de migrantes já existentes e futuros soma-se a apreensão com os problemas derivados dessas migrações.

Talvez o ponto mais inquietante seja a dúvida com relação a qual ação tomar enquanto não existe uma solução internacional estabelecida, sequer um conceito, para tais populações afetadas. Tornar-se-ão apátridas? Essa questão pode ser ilustrada pelo impasse ocorrido há alguns anos envolvendo a Austrália.

Em agosto de 2001, um navio cargueiro de bandeira norueguesa resgatou 438 pessoas que estavam num barco indonésio à deriva em alto-mar. A maioria

²¹⁹ Para mencionar alguns, o projeto para o combate à elevação dos mares das ilhas Salomão; projeto para o combate à ameaça de inundação dos lagos glaciares no Paquistão. Ou ainda o projeto conduzido pelo governo do Senegal através do *Centre de Suivi Ecologique* para combater a erosão costeira exacerbada pelas mudanças do clima e aumento do nível do mar.

dessas pessoas vinha do Afeganistão, mas também havia passageiros do Sri Lanka e do Paquistão, todos buscavam chegar até a Austrália.

A Austrália recusou-se a receber o navio e, em princípio, afirmou que “a carga” era responsabilidade da Indonésia ou da Noruega. Nisto a Indonésia ameaçou enviar o exército ao porto para impedir que os refugiados desembarcassem, mas depois retrocedeu e decidiu recebê-los. Os passageiros, por sua vez, recusaram-se a voltar e fizeram greve de fome. Durante uma semana, o navio permaneceu no mar, vigiado pela marinha australiana e impedido de atracar em qualquer lugar do mundo²²⁰.

A situação descrita poderia ser identificada como um ícone da questão da imigração atual, refletindo, na figura de um navio impedido de atracar, a situação de milhões de pessoas ao redor do mundo. Os dilemas e os questionamentos que vieram à tona durante as negociações sobre o destino dos passageiros desse navio sintetizam, de certa forma, uma série de problemas gerais relacionados aos aspectos políticos das migrações internacionais hoje, inclusive da mais significativas deles, de acordo com a OIM: as migrações causadas pela mudança do clima e suas consequências.

Outras inquietações, de ordem, inclusive, de segurança nacional, também estão em pauta. Essas se referem aos conflitos que serão gerados ou acentuados por conta de disputa por recursos naturais ou acesso a territórios onde a vida ainda é possível. Os bens mais básicos como água e terra fértil serão objeto de sérios conflitos²²¹.

A seguir, apenas um breve olhar sobre esses pontos que compõem a complexa teia da Mudança Climática e as conseqüentes migrações por ela provocadas.

3.3.1. Apatridia e Nacionalidade

Como se viu no caso de Tuvalu e Nova Zelândia, o fator de identidade étnica e cultural, bem como histórica, são identificadores relevantes para que as futuras

²²⁰ REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 19, n.55, junho 2004, pp. 149-163, p.149.

²²¹ Regiões como a África Subsaariana e Oriente Médio são exaustivamente indicados em relatórios, como IPCC 2007, como regiões de conflito.

missões humanitárias tenham como liderança aquele Estado diretamente ligado ao país afetado. Contudo, não se trata de uma simples identidade cultural, é importante a capacidade e estrutura para a recepção de novos habitantes.

Outro ponto relevante a ser destacado é o perfil migratório dessas populações deslocadas por conseqüências de alterações climáticas em comparação aos refugiados clássicos, tal qual a definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Os primeiros, não possuem a esperança de retornarem a seus lares, pois estes deixaram de existir, seja por forças das águas, terra, fogo ou ar, uma situação nunca antes enfrentada – ao menos naquelas proporções – e definitiva, com uma série de implicações políticas econômicas e sociais aos Estados envolvidos. Já os refugiados clássicos, por outro lado, oriundos de conflitos, guerras e perseguições, migram com a esperança de um dia retornar ao lar.

Organizações humanitárias expressam preocupação com o tema, como a *Care International*, que combate a pobreza no mundo, manifesta as seguintes considerações com relação às migrações causadas pela alteração no clima:

Unlike some people displaced by conflict or persecution who may one day return home, those displaced by the chronic impacts of climate change will require permanent resettlement.²²²

A Convenção do Clima reconhece em seu preâmbulo que países de baixa altitude e outros pequenos países insulares, os países com zonas costeiras de baixa altitude, regiões áridas e semi-áridas ou regiões sujeitas a inundações, seca e desertificação, bem como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis são particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima.

No artigo 4º, item n. 4 da Convenção do Clima, está estabelecido que os países desenvolvidos devem ajudar os países particularmente vulneráveis no custeio de sua adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas.

²²² CARE International. In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement, 2009. “Diferentemente de algumas pessoas deslocadas por conflito ou perseguição que tem a esperança de um dia retornar para casa, aqueles deslocados por conta de impactos crônicos causados pela mudança do clima necessitarão de realocação permanente”. (tradução livre).

Por sua vez, o Protocolo de Quioto²²³ prevê em seu artigo 12, item 8, que parte dos recursos adquiridos com projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) sejam destinados para essa mesma finalidade.

Inclusive, foi por ocasião da Reunião em Quioto, em 1997, quando se editou o Protocolo que o então primeiro ministro da Ilha da Tuvalu, Bikenibeu Paeniu, fez um apelo às Nações Unidas e aos países ali reunidos, com destaque à Austrália e à Nova Zelândia, para que ações fossem tomadas no sentido de receber as pessoas deslocadas pelos extremos climáticos e pela elevação do nível dos oceanos²²⁴.

Para onde irão essas populações, sobretudo quando não há possibilidade de retorno? Essa é uma preocupação crescente, especialmente para os casos de elevação do nível do mar e submersão de países inteiros (as pequenas ilhas) ou a desertificação de regiões impossibilitando totalmente a sobrevivência da vida humana.

A perda de todo o território tem sido citada mais freqüentemente como um possível motivo para a perda de soberania. E caso de fato ocorresse a extinção da soberania, a população se tornaria apátrida.

Hannah Arendt²²⁵ concluiu em seu livro "As origens do totalitarismo" que no mundo do século XX, perder a nacionalidade significava ser expulso da humanidade, pois os direitos humanos de nada valiam para os considerados apátridas, que sofriam a discriminação jurídica e social onde quer que se encontrassem.

O desaparecimento de um Estado devido à perda de território, ou o exílio permanente da população ou o governo é sem precedentes. Resta a inquietação com relação à possibilidade de que tal situação se tornasse permanente e quais os seus efeitos sobre a soberania. Não havendo população permanentemente ligada ao Estado cujo território deixou de existir, ou ao seu governo, ou sob o controle dele a criação e existência de um Estado ficariam questionadas.

O Artigo 1º da Convenção de 1954 Relativa ao Estatuto dos Apátridas define um apátrida como "uma pessoa que não é considerado nacional por nenhum Estado

²²³ UNFCCC. Protocolo de Quioto, assinado em 11 de dezembro de 1997 e entrada em vigor em 16 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>. Acesso em: 26 novembro 2010.

²²⁴ Pode-se destacar dentre vários o seguinte trecho do discurso, sobre os efeitos das mudanças climáticas na ilha de Tuvalu: "It is almost unbearable. Not only were houses and whole villages damaged, but also vegetation and food crops were completely destroyed. In one recent incident an entire island community was left homeless and its vegetation damaged so much so that the island is uninhabitable right now". Disponível em <www.tuvaluislands.com>. Acesso em 13 maio 2010.

²²⁵ ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

sob o funcionamento do seu direito". Se um Estado deixasse de existir, a cidadania referente a este poderia encontrar o mesmo fim, dado que seus nacionais não mais estariam sujeitos à soberania, aplicada ao território específico, nem aos direitos e obrigações decorrentes das leis de tal Estado. A questão refere-se, pois, ao quanto as mudanças climáticas podem afetar Estado. Embora ainda não exista uma definição internacionalmente aceita sobre todos os elementos constitutivos necessários para a criação do Estado, há um consenso na doutrina²²⁶ de que, minimamente, este deve ser formado de um território, habitado por uma população permanente, sob o controle de um governo eficaz.

Além disso, a independência é entendida como critério central da existência do Estado. Os critérios não são absolutos e são aplicados de forma mais relativa vez que um Estado é estabelecido. O exílio temporário de um governo, mesmo que por um período prolongado, não conduziria necessariamente à extinção do Estado.

Sendo assim, diante de todo o cenário apresentado, a população poderia, de fato, ser considerada apátrida²²⁷.

Ao mesmo tempo, o artigo quinze da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 estabelece que "toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade"²²⁸.

Por sua vez, a Convenção de 1961, em seu décimo artigo, prevê que na ausência de qualquer tratado que possa garantir que as pessoas não sejam deixadas sem Estado, qualquer Estado contratante para cujo território seja transferida a população, deve conceder a nacionalidade às pessoas que ali chegaram, pois, de outra forma, estas seriam apátridas.

Daí a importância do preparo da Sociedade Internacional em lidar com essa categoria diferenciada de migrantes, para saber assisti-los, recebê-los e integrá-los, conhecendo e respeitando seus direitos.

²²⁶ Sobre o assunto consultar: MORGENTHAU, 1951; KENNAN, 1984; WALTZ, 1996.

²²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção para a Redução dos Casos de Apátrida. Nova York, 30 de Agosto de 1961. Entrada em vigor: 13 de dezembro de 1975, 1961. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

²²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Artigo 13. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 11 dezembro 2010.

3.3.2. Conflitos e Disputas Provocados pela Mudança do Clima

Outro fator a ser considerado, embora ainda não em grande evidência, é a segurança nacional, quando o “clima” está de conflito: Alguns argumentam que a mudança no clima provocará conflitos ambientais os quais, por sua vez, causarão migrações. Já outros discutem que as migrações podem, elas mesmas, provocar conflitos ambientais.

De toda maneira, são duas as formulações que relacionam mudança climática e migração, as quais podem ser resumidas da seguinte maneira:

- 1) Mudança climática impacta sobre o ambiente > conflito > migração e
- 2) Mudança climática impacta sobre o ambiente > migração > conflito.

Pesquisas científicas sobre conflitos ambientais existem desde a década de 1970²²⁹. No entanto um desenvolvimento recente sobre o tema apresenta-se com o discurso sobre segurança e sua ênfase nas mudanças climáticas.

Em abril de 2007, foi trazida pela primeira vez no Conselho de Segurança da ONU a questão da mudança climática ligada à questão da segurança. O assunto foi abordado pela Secretária de Assuntos Estrangeiros do Reino Unido, Margaret Beckett, quem comparou a situação à iminente ameaça de guerra antes de 1939 e declarou que “um clima instável arrisca a alguns dos condutores dos conflitos, tais quais as pressões migratórias quanto disputas por recursos a ficarem piores”²³⁰.

Desde então, há uma produção extensa de estudos atestando que a mudança no clima poderá revelar-se como a maior ameaça tanto nacional quanto internacional à segurança²³¹.

²²⁹ A década de 1970 é vista como a da “institucionalização do ambientalismo”. Foi marcada pela Conferência de Estocolmo de 1972, sobre meio ambiente, a qual evidenciou a preocupação do sistema político com a questão; período quando surgem agências estatais vinculadas ao meio ambiente (MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. O mito do desenvolvimento sustentável. Editora da UFSC: Florianópolis, 2008, p.43).

²³⁰ UNITED NATIONS. Secretary-General calls for unity against climate change, better access to resources. 17 April, 2007. Disponível em: <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=22242&Cr=climate&Cr1=change&Kw1=security+council&Kw2=climate+change&Kw3=security#>. Acesso em: 12 fevereiro 2010.

²³¹ SCHWARTZ, P.; RANDALL, D. An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for the United States National Security. October 2003. Disponível em: <www.climate.org/PDF/clim_change_scenario.pdf>. Acesso em: 5 outubro 2010. MYERS, Norman. Environmental refugees, an emergent security issue. 13 Economic forum, Prague, OSCE, May 2005, Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

O enquadramento da questão das mudanças climáticas em um discurso de conflito culminou em Outubro de 2007, quando Al Gore e o PIMC receberam o Prêmio Nobel da Paz.²³²

O mapa²³³ a seguir demonstra de maneira bastante clara a realidade mencionada dos Riscos de Segurança associados à mudança do clima. Apenas os pontos problemáticos foram destacados:

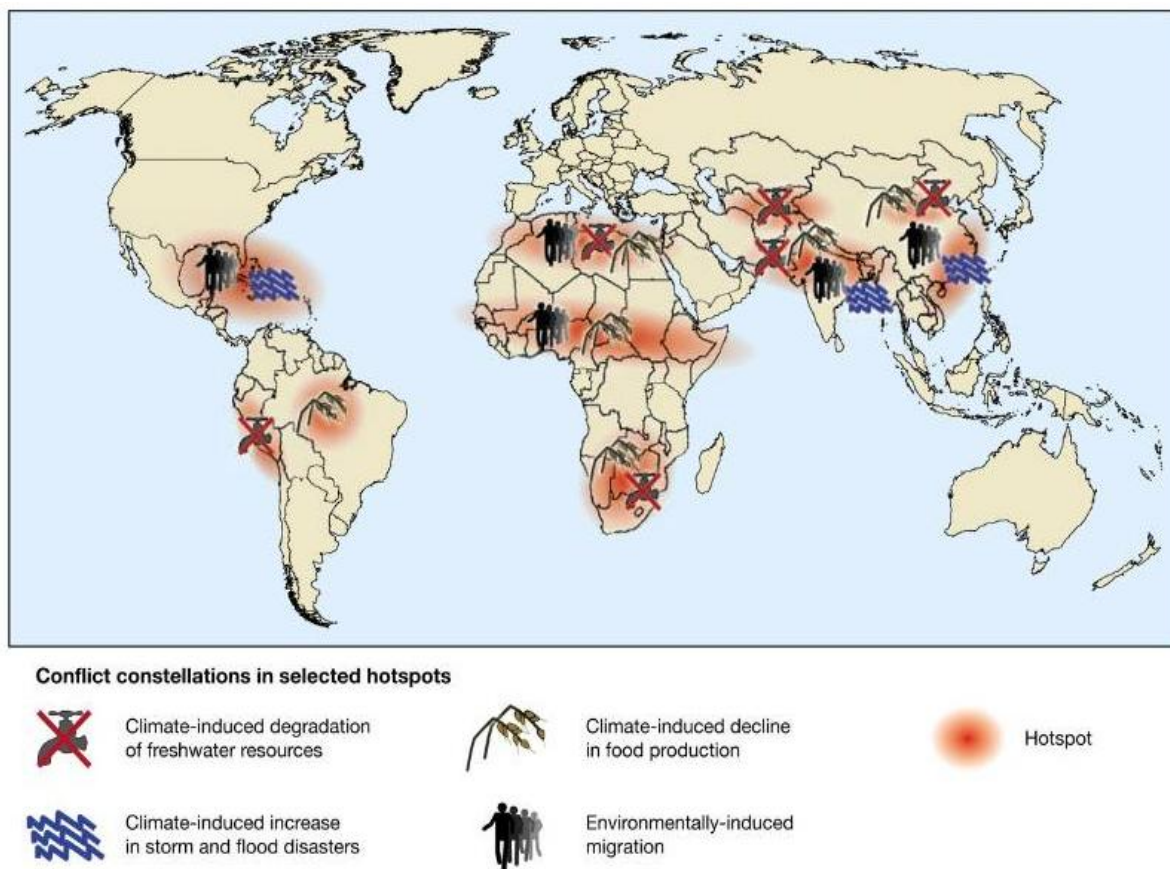


Figure 1

Security risks associated with climate change: Selected hotspots. The map only shows the regions which are dealt with in this report and which could develop into crisis hotspots.

Source: WBGU

²³² Conforme publicação em página oficial da Fundação do Prêmio Nobel (Nobel Prize Foundation). Disponível em: <http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/presentation-speech.html>. Acesso em: 05 abril 2010.

²³³ Fonte *German Advisory Council on Global Change (WBGU)*. O mapa *Conflict constellations in selected hot spots* apenas indica as regiões avaliadas pelo relatório e que apresentam possibilidade de crise. Disponível em: <www.wbgu.de/Images/jg2007_en/Fig_8_1-3.pdf>. Acesso em: 20 janeiro 2010.

3.4. Definição de um Conceito e suas Implicações Jurídicas

A preocupação com a definição de um conceito global, a prevenção, a proteção e o reassentamento dos ecomigrantes atualmente mobiliza uma série de grupos pesquisadores e coloca em foco instrumentos do direito internacional nas suas diversas esferas: direito internacional ambiental, direitos humanos, dos refugiados, das intervenções em caso de catástrofe, dos deslocados internos, entre outros.

Em se tratando dos instrumentos jurídicos internacionais, a Declaração universal dos Direitos Humanos deve ser lembrada como instrumento basilar de regulamentação relativa à questão dos ecomigrantes, porquanto manifesta em seu teor que a pessoa humana deverá ser protegida e ter os seus direitos resguardados.

No mesmo sentido, Robert McLeman aponta ainda dois outros instrumentos internacionais de alta relevância para administrar a questão das migrações provocadas pelas conseqüências da mudança do clima: a Convenção relativa aos Refugiados e a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática. Conforme declara em texto a seguir:

Two international policy instruments that may be relevant for managing climate change-related migration are the Convention relating to the Status of Refugees and the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). People displaced by climate change would not qualify, for protection as Convention refugees under the former convention, and there is little evidence this situation will change in the near future. The international community is, however, committed under the UNFCCC to assisting vulnerable developing nations build capacity to adapt to the impacts of climate change. This commitment provides an opportunity for developed nations to prevent future climate-related migrations by expanding the range of adaptation alternatives²³⁴.

²³⁴ MCLEMAN, Robert. Climate Change Migration, Refugee Protection and Adaptive Capacity-Building. McGill Int'l J. Sust. Dev. L. & Pol'y, 1 2008. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acesso em: 13 outubro 2010. "Dois instrumentos de política internacional, que podem ser relevantes para a gestão da migração relacionados à mudança climática são a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). Pessoas deslocadas por alterações climáticas não se qualificariam para a proteção de refugiados ao abrigo da Convenção e há pouca evidência de que esta situação irá mudar no futuro próximo. A comunidade internacional está, no entanto, comprometida no âmbito da CQNUMC a ajudar as nações em desenvolvimento mais vulneráveis a desenvolver capacidade de adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Esse compromisso oferece uma oportunidade para os países desenvolvidos para evitar futuras migrações relacionadas com o clima através da expansão do alcance de alternativas de adaptação". (tradução livre).

Dentre uma variedade de projetos apresentados com o escopo de solucionar a delicada questão dos ecomigrantes, pretende-se apresentar aqueles dois que se mostraram efetivamente completos, no sentido de trazerem consigo sugestões de estruturação administrativa e financeira, além de princípios basilares a serem seguidos de modo a que, em um conjunto, apresentem-se como possíveis soluções reais para a questão dos ecomigrantes.

A discussão abre-se com a justificativa sobre a inadequação de eventual aplicação da Convenção sobre Refugiados de 1951 para os “deslocados ambientais”. Basicamente, os argumentos apresentados são aqueles que afirmam tratar-se de uma convenção adotada no contexto de pós-guerra e, portanto, há o problema da definição do conceito de “refugiado”. Do mesmo modo, a noção de perseguição, advinda do contexto pós-guerra, está inadaptaada aos deslocados ambientais e o meio ambiente está ausente na listagem de causas da migração, pois ainda não era uma preocupação.

Há também preocupação com relação à interpretação excessivamente variada pelos Estados e o fato de que não são considerados os deslocamentos internos. Os deslocamentos ambientais, ademais, em geral movem grupos de pessoas, em contraposição aos indivíduos da Convenção de 1951, sendo necessária também uma atribuição do estatuto não somente aos indivíduos, mas também aos grupos.

Somado a tais argumentos, como já mencionado em texto, existem as preocupações de se renegociar a Convenção de Genebra, uma vez que esta for arduamente acertada ao longo dos anos.

No intuito de apresentar um instrumento capaz de trazer solução ao problema, um grupo de especialistas²³⁵ das Faculdades de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges, França, há alguns anos trabalha no Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos “Deslocados Ambientais”.

Os pesquisadores utilizam-se da legislação internacional em vigor – e, portanto, importante ressaltar, já aprovada pelos Estados da comunidade internacional – para fundamentar seus argumentos. São as bases da convenção:

²³⁵ Michel PRIEUR, Jean-Pierre MARGUÉNAUD, Gérard MONÉDIAIRE, Julien BÉTAILLE, Bernard DROBENKO, Jean-Jacques GOUGUET, Jean-Marc LAVIEILLE, Séverine NADAUD et Damien ROETS.

- a) Artigo 11.1 do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²³⁶ (ICESCR), tal qual interpretado em 1997: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” Foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor o 3 de janeiro de 1976. O Pacto é parte da Carta Internacional de Direitos Humanos, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos;
- b) A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais (45/100 de 1988);
- c) Os princípios 18 e 27 da Declaração do Rio (1992) relativos à assistência ecológica e à solidariedade;
- d) A conferência sobre a prevenção das catástrofes naturais (Hyogo 2005).

Para o projeto de convenção, apresentam a seguinte definição de “deslocados ambientais” no artigo 2.2.:

Pessoas deslocadas ambientalmente são indivíduos, famílias e populações confrontadas com um desastre ambiental repentino ou gradual que inexoravelmente impacta sobre suas condições de vida e provocam seu deslocamento forçado, temporário ou permanente, de sua residência habitual e requer sua realocação e reassentamento²³⁷.

A proposta de aplicação é a de uma vocação universal, capaz de abranger deslocados intra e inter-estatais, buscando, inclusive, conformidade com a supra mencionada resolução da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, a respeito das pessoas deslocadas no interior de seu país e seus princípios diretores e a

²³⁶ ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/m_591_1992.htm>. Acesso em: 27 novembro 2010.

²³⁷ PRIEUR, Michel; Marguenuad J.-P., Monediare G., Betaille J., Drobenko B., Gouguet J.-J., Lavielle J.-M., Nadaud S., Roets D. Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. Revue européenne du droit de l'environnement, n. 4, 2008, pp. 381-393, artigo 2.2. Disponível em : <<http://remi.revues.org/index3541.html>>. Acesso em: 30 junho 2010.

recomendação do Comitê de Ministros do Conselho Europeu²³⁸ sobre os deslocados internos em seu próprio país.

Na convenção sugerida, são apresentados como obrigações e princípios:

1. Obrigação de acolhida aos refugiados ambientais (proposto no artigo 1º) em nome do princípio da solidariedade e sem discriminação;
2. Princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (adoção de um protocolo sobre a responsabilidade);
3. Princípio da proximidade (conciliação com a obrigação de acolhida);
4. Princípio da proporcionalidade e da efetividade.

Desses, os dois princípios que se deseja destacar são os princípios da solidariedade e das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

A respeito do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, cabe destacar texto da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima²³⁹, artigo 4.1.:

Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:
 (...) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima (...)

Ainda, em seu artigo 6º:

(...) as Partes devem:
 a) Promover e facilitar, em níveis: nacional e, conforme o caso, sub-regional e regional, em conformidade com sua legislação e regulamentos nacionais e conforme suas respectivas capacidades:
 i) a elaboração e a execução de programas educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos;
 ii) o acesso público a informações sobre a mudança do clima e seus efeitos;

²³⁸ CONSELHO EUROPEU. Recomendação sobre deslocados internos, Comitê de Ministros, 2006. Disponível em: < <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>>. Acesso em: 28 maio 2010.

²³⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. S. TREATY Document n. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107. *Opened for signature* May 9, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/document_lists/items/2960.php>. Acesso em: 30 julho 2009.

iii) a participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas; e
iv) o treinamento de pessoal científico, técnico e de direção (...).

Sobre solidariedade, Fábio Comparato lembra:

(...) enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum.²⁴⁰

São especificados os direitos a serem atribuídos a todos os deslocados:

- ✓ Direito à informação e à participação
- ✓ Direito de ser resgatado
- ✓ Direito à água e à alimentação
- ✓ Direito ao abrigo
- ✓ Direito ao cuidado
- ✓ Direito à personalidade jurídica
- ✓ Direito à unidade familiar
- ✓ Direito à educação e à formação
- ✓ Direito ao trabalho

Os “deslocados ambientais” são divididos em Temporários e Permanentes, com direitos especificamente assegurados, além dos direitos específicos às famílias e às populações.

a) Direitos dos deslocados temporários:

Direito à um alojamento garantido; Direito à reinstalação; Direito ao retorno; Direito à permanência prolongada.

b) Direitos dos deslocados permanentemente:

Direito ao reassentamento; Direito à nacionalidade.

c) Direitos específicos às famílias e às populações:

Direito à preservação de sua unidade; Direitos reconhecidos às minorias; Direito de atribuição ao estatuto.

Por fim, a idéia apresentada pela Universidade de Limoges para o funcionamento da estrutura proposta é a de que seja criada uma comissão nacional em cada Estado, com membros nomeados pelas autoridades judiciárias superiores

²⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 577.

de cada um. Somada a essa estrutura, sugere-se uma autoridade suprema internacional.

O segundo projeto a ser mencionado é o elaborado pelos especialistas Hodgkinson e seus co-autores. O projeto também propõe uma nova Convenção para "Pessoas Deslocadas pela Mudança do Clima"²⁴¹ (CCDP) para o reconhecimento coletivo e das populações regionais em situação de risco.

Baseada em seis categorias²⁴² de deslocamentos, a proposta de convenção traz consigo uma definição flexível para essas populações atingidas pela mudança climática:

CCDPs are groups of people whose habitual homes have become – or will, on the balance of probabilities, become – temporarily or permanently uninhabitable as a consequence of a climate change event.²⁴³

No projeto, os autores apresentam um conjunto de obrigações tais como medidas de reassentamento de assistência em longo prazo, com base em responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos Estados e suas emissões de gases de efeito estufa.

Sugerem também medidas de adaptação e mitigação implementadas pelos Estados de acolhimento por meio de assistência financeira internacional, bem como propõem a criação de um fundo para o apoio a estudos periódicos e científicos sobre as populações expostas aos riscos da mudança climática.

A pesquisa deste trabalho identificou este projeto – juntamente ao projeto da Universidade de Limoges – como muito bem elaborado e completo, uma vez que prevê uma arquitetura institucional real com vistas a proteger as pessoas deslocadas por conta das alterações climáticas.

Apresenta-se, pois, uma organização competente para os deslocados pelo clima, composta pela seguinte estrutura: a Organização para Mudança do Clima criada pela convenção, uma Assembléia, um Conselho, um Fundo (*Climate Change*

²⁴¹ Climate Change Displaced People – CCDP. HODGKINSON D., Burton t., Anderson H., Young L. The Hour When the Ship Comes in: a Convention for Persons Displaced by Climate Change, 2010. Disponível em: <www.ccdpconvention.com/documents/Hour_When_Ship_Comes_In.pdf>. Acesso em: 23 março 2011.

²⁴² O deslocamento temporário, o deslocamento local permanente, o deslocamento interno permanente, o deslocamento regional permanente, o deslocamento intercontinental permanente, o deslocamento temporário regional e internacional.

²⁴³ HODGKINSON, D. Convention on Climate Displaced People. Disponível em: <www.ccdpconvention.com/documents/CCDP.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2011.

Displacement Fund) e uma organização científica segundo o modelo do PIMC para analisar as projeções sobre as deteriorações climáticas e casos de migração forçada (*Climate Change Displacement Environment and Science Organisation*).

Essa Convenção proposta aplica-se tanto às migrações internas quanto às internacionais. No entanto, é importante destacar que, diferentemente da proposta de Limoges, este projeto faz uma clara distinção entre a aplicação do direito internacional dos refugiados e os direitos dos deslocados internos. Esses últimos permanecem em primeiro lugar sob a responsabilidade de seu próprio Estado. Tal distinção leva em conta principalmente os princípios do direito internacional da soberania do Estado e da não ingerência.

Como visto, até o presente não foram encontradas soluções viáveis e efetivas para o problema cerne deste trabalho. As convenções já existentes não possuem espaço adequado para seu preenchimento com o novo problema que surgiu. Para muitos pesquisadores²⁴⁴ do tema, justamente a criação de um novo instrumento legal para tratar de suas especificidades seria, pois, a solução.

Entre as soluções apresentadas nos últimos anos, alguns pontos recorrentes têm sua relevância destacada e sua presença constante nas variáveis de soluções apresentadas apenas comprovam a necessidade de abordagem. Estes se destacam a seguir:

- a) Devem ser criadas regras claras de comprometimento (obrigações) para lidar com a prevenção e mitigação da questão das populações deslocadas;

²⁴⁴ Dentre eles, destacam-se: Michel Prieur (*Draft convention on the international status of environmentally-displaced persons*), apresenta uma convenção específica para as populações deslocadas; Tyler Gianini; Bonnie Docherty (*Harvard Environmental Law Review. Vol. 33 2009. Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*, pp. 350-403); Frank Biermann & Ingrid Boas, (*Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees* 8. Global Governance Project, Global Governance Working Paper No. 33, 2007), apontam a necessidade de um protocolo à CQNUMC para lidar com a questão do deslocamento por conta da mudança do clima; David Hodgkinson et al. (*Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, New Critic, 2 set. 2008. Disponível em: <www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/?a=87815>), defende a necessidade de uma Convenção Global para Populações Deslocadas pela Mudança do clima; Angela Williams (*Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, 30 L. & POL'Y 502 2008), apresenta necessidade de levantar esforços regionais no âmbito do convênio geral CQNUMC. No sentido oposto, Jessica B. Cooper (*Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, 6 N.Y.U. ENVTL. L.J. 480, 1998), discute que a figura do refugiado ambiental pode ser abarcada pela Convenção para os Refugiados de 1951.

- b) O instrumento deve estabelecer garantias da proteção aos direitos humanos e à ajuda humanitária a classes específicas da população;
- c) A responsabilidade sobre o cumprimento de tais garantias deve ser distribuída entre: Estado de origem; Estado de destino e Comunidade Internacional;
- d) Devem ser criadas instituições capazes de implementar tais provisões, inclusive um Fundo Global, uma Agência Coordenadora das ações e um Corpo de Autoridades Científicas.

O princípio internacional de não devolução (*non-refoulement*) também deve ser destacado como subsídio legal para lidar com a questão da proteção das populações migrantes por conta do clima.

A aplicação do princípio apresenta grande importância nos casos quando o retorno das populações migrantes ao território de origem é impossível, pois a vida ou liberdade destas pessoas está ameaçada. Sendo assim, o princípio e o direito internacional para apátridas também se mostram instrumentos possivelmente aplicáveis a boa parte dos deslocados climáticos, mais exatamente, para porção considerável destes, proveniente de Estados invadidos pelo mar (*sinking states*).

Concomitantemente, frente ao número potencial considerável de ecomigrantes, ainda que não possua em suas atribuições o tratamento a tais populações e nem tenha efetuado alterações em sua cartilha o ACNUR demonstra preocupações com uma possível expansão do seu mandato²⁴⁵. Contudo, resta claro que as capacidades de suas estruturas atuais não estão preparadas para um número tão grande de necessitados.

Também cabe mencionar a Convenção do Clima²⁴⁶. Mas embora essa se dirija diretamente ao problema da mudança climática, enfrenta limitações legais para lidar com os ecomigrantes, uma vez que não foi estruturada para lidar com a questão migratória das populações afetadas pelas mudanças.

Por se tratar de um tratado de direito ambiental internacional, o foco da Convenção do Clima é relativo às relações entre Estados, logo não detém

²⁴⁵ Frank Biermann & Ingrid Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees* 8 (Global Governance Project, Global Governance Working Paper No. 33, 2007, p19).

²⁴⁶ IPCC, About IPCC: Why the IPCC Was Created. Disponível em: <www.ipcc.ch/about/index.htm>. Acesso em: 15 abril 2010.

autoridade para discutir assuntos de direitos humanos e tratamento a populações diretamente, ainda que também tenha por escopo assistir aos estados na adaptação à mudança climática, este não abrange especificamente o tratamento aos refugiados climáticos.

Em suma, todavia inexistente instrumento de constrangimento internacional reconhecido no âmbito global para proteger as populações afetadas pela mudança do clima. Aqueles que mais se aproximam do problema, são tão-somente princípios diretores, relativos aos deslocados internos²⁴⁷.

Urge, portanto, a adoção de um entendimento holístico, o qual seja capaz de abranger as diversas facetas do direito internacional envolvidas com o problema dos ecomigrantes, de modo a proporcionar um instrumento jurídico claro e aplicável às situações correntes, que proporcione efetiva proteção e assistência às populações afetadas.

²⁴⁷ UNITED NATIONS. Guiding Principles on Internal Displacement. Commission on Human Rights. E/CN.4/1998/53/Add, 1998. Disponível em: <www.un-documents.net/gpid.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2010.

Considerações Finais

Uma vez que o tema central da pesquisa encontra-se em plena discussão no âmbito internacional, hoje são inúmeras as denominações utilizadas para a questão das migrações causadas pela mudança do clima e para uma definição e reconhecimento internacional, mostra-se necessária a eleição de um único termo, completo, adequado, capaz de representar a situação real.

De todas as expressões estudadas, constatou-se ser a que melhor apresenta a adequação à questão real – tendo em consideração as implicações jurídicas, políticas e socioeconômicas de sua aplicação – a expressão “ecomigrantes”, trazida por teóricos como William Wood, conforme apresentado no capítulo 3.2.

Também foram considerados apropriados os termos utilizados por estudiosos como Michel Prieur ou David Hodgkinson, respectivamente, “deslocados ambientais” ou “deslocados pelo clima”, embora não apresentem conceito tão completo como o anterior, conforme se argumentou ao longo do capítulo 3.

Ainda com relação às variadas denominações para o problema abordado, a ressalva apresentada ao longo da pesquisa refere-se ao termo “refugiado ambiental” ou “refugiado climático”. Como anteriormente explicitado, a utilização de tão vinculado a um contexto histórico, político específico, esvaziaria os resultados das complexas negociações que resultaram na Convenção de 1951 para Refugiados. Somada a essa dificuldade, a própria aplicação da expressão “refugiado” implica um contexto completamente diverso deste das populações deslocadas pelo clima.

Ademais da necessidade de uma denominação oficial e internacionalmente aceita, as populações afetadas pela mudança do clima necessitam de um estatuto jurídico que as reconheça, de um termo que as defina, dado que apenas ao serem reconhecidas como tais e amparadas juridicamente é que receberão a atenção devida para corrigir a realidade de desamparo econômico e social que enfrentam em decorrência da degradação global do meio ambiente e do clima.

Os esforços para buscar soluções aos efeitos desastrosos dos problemas ambientais, sobretudo os climáticos, devem ser compartilhados entre todos os Estados do mesmo modo que se apresentam: sem enxergar fronteiras. Uma vez que o espaço terrestre é compartilhado entre todos os Estados e os danos ambientais são transfronteiriços, é exigido destes a efetividade do princípio da solidariedade

internacional, tal qual este está embutido no projeto de Michel Prieur, anteriormente apresentado.

Desse modo, ao se referirem a um problema global, os esforços para uma reversão do quadro certamente também deverão ser globais – ainda que ações locais não sejam desnecessárias – despontam inúmeros temas ambientais os quais demandam o concerto dos atores internacionais representados pelos Estados Soberanos.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que muitos países que integram o mundo em desenvolvimento, ao contrário dos países desenvolvidos, não dispõem dos mesmos recursos para investimento em programas e medidas de adaptação. Àqueles, restará apenas a opção de migração forçada pelo clima. Nessas situações os refugiados do clima necessitarão confiar, sobretudo, nas estratégias criadas pela Comunidade Internacional.

A Organização das Nações Unidas exerce um importante papel no sentido de proporcionar um canal permanente para o diálogo e debates entre as diferentes nações, também com relação ao ambiente. Sobretudo quando na atualidade do século XXI vive-se em uma Sociedade Internacional de Estados e demais atores onde esses são obrigados a reconhecerem-se mutuamente, a respeitarem certas regras e até valores comuns para garantir sua coexistência, e não mais em um simples Sistema de Estados desconectados entre si.

A ECO-92, o Protocolo de Quioto, a Convenção do Clima e a Cúpula de Copenhague são grandes exemplos de relevante mudança no comportamento dos países – ainda que nem todos tenham a consciência da efetiva adesão aos acordos, tratados e protocolos resultantes desses encontros.

Portanto, com relação ao comprometimento dos Estados soberanos a mitigar e adaptar o mundo frente à mudança do clima, sobretudo em seu aspecto humanitário da pressão crescente dos deslocamentos migratórios provocados, ainda há um longo caminho a ser trilhado.

Apresentam-se como caminhos possíveis algumas teorias bastante completas, apresentadas nas discussões internacionais, as quais pressupõem a necessidade da ingerência do Estado na questão tanto dos direitos a serem garantidos aos deslocados pelo clima quanto à regulação do desenvolvimento do direito interno e participação comprometida nos Organismos Internacionais.

Ademais da definição do papel do Estado, o papel dos organismos internacionais, para uma atuação conjunta dos atores da arena global, bem como uma definição do tema com relação à indicação dos órgãos competentes, de papéis a serem desempenhados e estratégias de financiamento, são outras hipóteses levantadas como ações imprescindíveis para se seguir na direção de uma possível solução ao tratamento do problema.

Pois, conforme proclama o preâmbulo da Declaração do Rio: “A terra é o lar da humanidade, constituindo um todo marcado pela interdependência”.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Tendências Globais 2009: Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas. Genebra, Suíça, 2010.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. “A política Externa Ambiental: do Desenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável.” *In*: Henrique Altemani de Oliveira, Antônio Carlos Lessa (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, v.2, pp. 251-282, 2006.

BEDJAOUI, Mohammed (redator geral). *Droit international: bilan et perspectives*. Paris: UNESCO / Pédone, 1991.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. “Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol.” *In*: *Environment Magazine – Science and Policy for Sustainable Development*. Filadélfia, Estados Unidos, nov.-dez. 2008. Disponível em: <www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>. Acesso em: 09 novembro 2009.

BLACK, Richard. Environmental Refugees: myth or reality? Working Paper n. 34, March 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 3 março 2010.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOGARDI, Janos. *World Urged to Prepare Now for 50 Million Environmental Refugees*. [entrevista]. Disponível em: <www.ens-newswire.com/ens/oct2005/2005-10-11-01.asp>. Acesso em: 10 novembro 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 setembro 2010.

BRASIL. Decreto 591, de 6 de julho de 1992. Promulgação. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas para Ratificação e Adesão pela Resolução 2.200 (XXI) em 16 de

dezembro de 1966. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/m_591_1992.htm>. Acesso em: 27 novembro 2010.

BRASIL. Lei 12.114, de 09 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os artigos. 6º e 50 da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em: 29 abril 2010.

BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em: 29 abril 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Fundo ajudará países pobres no combate às mudanças climáticas. Assessoria de Comunicação. 31/10/2009. Disponível em: <www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=ascom.noticiaMMA&codigo=5269>. Acesso em: 08 dezembro 2009.

CAMPBELL, Morrow Gaines. *Comentários e análise inicial do Projeto de Lei n. 3535/2008 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima à luz das recomendações do Grupo de Trabalho de Mudanças de Clima*. Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, agosto de 2008.

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. Working Paper n. 70, October 2002. Disponível em: <www.unhcr.ch>. Acesso em: 12 novembro 2010.

CARNEIRO, Wellington. ONU estuda adoção de medidas para proteger refugiados do clima. Agência Brasil, Brasília, 28 fev. 2009. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/349795>>. Acesso em: 05 junho 2009. Entrevista concedida à Luana Lourenço.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. *In*: ARAÚJO, Nádida de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CLARK, Helen. Mundo tem quase 1 bilhão de migrantes. PNUD Reportagens, Bancoc, 05 fev. 2009. Disponível em:

<www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3325&lay=cid>. Acesso em: 25 maio 2010.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Editora Ática, 1984.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Anual, 1998. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/AnnualReportAppeal.aspx>. Acesso em: 28 Abril 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

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

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. Introdução ao Direito Socioambiental. In: O direito para o Brasil Socioambiental. André Lima (org.). Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2002, pp. 43-48.

FRIEDMAN, Jonathan. *Cultural Identity and Global Process*. London: Sage Publications, 1994.

GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE. *Map Conflict constellations in selected hot spots*. Disponível em: <www.wbgu.de/Images/jg2007_en/Fig_8_1-3.pdf>. Acesso em: 20 janeiro 2010.

GIANINI, Tyler; DOCHERTY, Bonnie. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*. *Harvard Environmental Law Review*. Vol. 33 2009. Disponível em: <www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33/Docherty%20Giannini.pdf>. Acesso em: 25 janeiro 2011.

GONÇALVES, Alfredo José. *Migrações Internas: evoluções e desafios*. Revista Estudos Avançados. Vol.15 n.43, Desenvolvimento Rural. São Paulo Sept./Dec., 2001. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300014&lang=pt>. Acesso em: 09 dezembro 2010.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera mundi, 2001.

HONKONEN, Tuula. *The Principle of Common but Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations*. RECIEL 18 (3) 2009. USA: Blackwell Publishing Ltd., 2009. pp.257-267.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger (eds.). Switzerland: IPCC. Disponível em: <www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm>. Acesso em: 10 fevereiro 2010.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Ed.70. 1995

KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra. *Future floods of refugees. A comment on climate change, conflicts and forced migration*. Norwegian Refugee Council, 2008. Disponível em: <www.nrcfadder.no/arch/img.aspx?file_id=9904602>. Acesso em: 01 fevereiro 2010.

_____. *Displaced by climate change; protected by law?* UNU side-event on climate change and migration, UNFCCC, Barcelona, 04 Nov 2009. Disponível em: <www.nrc.no>. Acesso em: 01 fevereiro 2010.

LAWTON, Christopher. "What about Climate Refugees? Efforts to Help the Displaced Bog Down." *In: Copenhagen*. Spiegel Online: Alemanha, 17.12.2009. Disponível em: <www.spiegel.de/international/europe/0,1518,667256,00.html>. Acesso em: 29 janeiro 2010.

LOMBORG, Bjorn. *Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming*. New York: Alfred A. Knopf, 2007.

MENEZES, Fabiano L. *Contribuição Crítica ao Debate sobre a Caracterização do Conceito de Refugiado Ambiental*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 8, outubro/2010. Disponível em: <<http://iedc.org.br/REID/arquivos/REID-008.pdf>> Acesso em: 04 dezembro 2010.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. *Refugiados Ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional*. Revista Internacional Direito e Cidadania. Revista 08 Out./2010 - Jan./2011. Disponível em: <www.iedc.org.br/REID/?CONT=00000177>. Acesso em 7 dezembro 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, 1992. Edição e tradução pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em: 21 março 2009.

_____. Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/doc_refugiados.php>. Acesso em: 15 novembro 2009.

_____. Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de Nova Iorque, 1967. Reconhecido pelo Decreto n. 70.946, de 07 de agosto de 1972. A Lei n. 9.474/1997, define mecanismos para a implementação do Estatuto de Refugiados. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos%20Internacionais/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2009.

_____. Declaração de Cartagena, 1984 (vigente a partir de 1980). Disponível em: <www.onu-brasil.org.br/doc/Declaracao_de_cartagena.doc>. Acesso em: 13 dezembro 2010.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Artigo 13. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 11 dezembro 2010.

_____. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia. Nova York, 30 de Agosto de 1961. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), 1969. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_678_1992.htm>. Acesso em: 18 dezembro 2010.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA) Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, 1969 (Entrada em vigor: 20 de Junho de 1974, de acordo com o artigo XI). Disponível em: <www.cidadevirtual.pt/acnur>. Acesso em: 13 dezembro 2010.

OSCE Economic Forum, Prague, May 23-27, 2005, Environmental Refugees: An Emergent Security Issue 1, OSCE Doc. EF.NGO/4/05 (May 22, 2005). Prepared by Norman Myers. Disponível em: <www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf>. Acesso em: 18 abril 2009.

PATARRA, Neide Lopes. *Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais*. Revista de Estudos Avançados. Vol.20 n.57 São Paulo: May/Aug. 2006. Dossiê migração. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lang=pt>. Acesso em: 09 dezembro 2010.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados. Análise Crítica do Conceito "Refugiado Ambiental"*. Leonardo Nemer Caldeira Brant (coord.) Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 2003.

PRIEUR, Michel; Marguenuad J.-P., Monediare G., Betaille J., Drobenko B., Gouguet J.-J., Lavieille J.-M., Nadaud S., Roets D. *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux*. Revue européenne du droit de l'environnement, n. 4, 2008, pp. 381-393. Disponível em: <<http://remi.revues.org/index3541.html>>. Acesso em: 30 junho 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Kevin Watkins (diretor). Disponível em: <www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf>. Acesso em: 13 dezembro 2009.

_____. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos*. Jeni Klugman. Disponível em: <www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3325&lay=cid>. Acesso em: 20 agosto 2009.

_____. *Carta da Terra*. 2000. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.doc>. Acesso em: 12 dezembro 2010.

RENAUD, Fabrice et al. *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?* U.N. University, Inst. for Environment & Human Sec., InterSecTions No.

5/2007, 2007. Disponível em: <www.each-for.eu/index.php?module=main>. Acesso em 20 março 2009.

RUBENSTEIN, Kim; ADLER, Daniel. *International Citizenship: The Future of Nationality in a Globalized World*. Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol.7 519-547, 2000. Disponível em: <www.javvo.com/colerche/documents/rubenstein.pdf>. Acesso em: 11 dezembro 2010.

SHAMSUDDOHA, Md. *Climate Change Induced Forced Migrants: in need of dignified recognition under a new Protocol*. Equity and Justice Working Group, 2009. Disponível em: <www.equitybd.org/enindex.html>. Acesso em: 09 novembro 2009.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. "As dimensões da cidadania." *In: Novos Direitos e Proteção da Cidadania*. Revista Jurídica janeiro/julho 2009. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, 2009.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional*. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Solange Teles da. *O direito ambiental internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, Solange Teles da; Marques, Claudia Lima; Medauar, Odete (coords.). *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: RT, 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais, Formas de Diplomacia e Imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

STERN, N., S. Peters, V. Bakhshi, A. Bowen, C. Cameron, S. Catovsky, D. Crane, S. Cruickshank, S. Dietz, N. Edmonson, S.-L. Garbett, L. Hamid, G. Hoffman, D. Ingram, B. Jones, N. Patmore, H. Radcliffe, R. Sathiyarajah, M. Stock, C. Taylor, T. Vernon, H. Wanjie, and D. Zenghelis (2006). *Stern Review: The Economics of Climate*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

UNITED NATIONS. Guiding Principles on Internal Displacement. Commission on Human Rights. E/CN.4/1998/53/Add, 1998. Disponível em: <www.un-documents.net/gpid.htm>. Acesso em: 10 dezembro 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Climate change: Scaling up to meet the challenge*. New York: UNDP, 2008

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. S. TREATY Document n. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107. *Opened for signature* May 9, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/document_lists/items/2960.php>. Acesso em: 30 julho 2009.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Kyoto Protocol. Signed on December 11, 1997. Valid from February 16, 2005. Disponível em: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>. Acesso em: 26 novembro 2010.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. António Guterres. Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. Geneva, Switzerland, 2009. Disponível em: <www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4901e81a4&query=climate>. Acesso em: 23 janeiro 2011.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. *Environment Glossary. Environmental Refugee*. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/environment/gesform.asp?getitem=473>>. Acesso em: 10 novembro 2009.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

VIOLA, Eduardo; COSTA, Leila da. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

WARNER, Koko et al. *Search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. Disponível em: <http://ciesin.columbia.edu/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf>. Acesso em: 11 outubro 2009.

WORLD BANK. *Climate Change Middle East and North África*. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/URGQ7RJ2F0>>. Acesso em: 09 novembro 2009.

Lista de abreviaturas e siglas

- ACNUR** = Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CF/88 = Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil
CIM = Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMGC = Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CQNUMC = Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática
CONAMA = Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP = Conferência das Partes
EIRD = Estratégia Internacional para Redução de Desastres (ONU)
FBMC = Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
FNMC = Fundo Nacional sobre Mudança Climática
IDH = Índice de Desenvolvimento Humano
INCT-MC/INPE = Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISDR/UN = Estratégia Internacional para Redução de Desastres ONU
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia
OCHA = Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários
OIM = Organização Internacional de Migrações
ONU = Organização das Nações Unidas
PDI = Pessoas deslocadas internamente
PIB = Produto Interno Bruto
PIMC = Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática
PNMC = Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA = Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Rede CLIMA = Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais
REDD = Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
SBSTA = Órgão subsidiário CQNUMC de Assessoramento Científico e Tecnológico
SEMA = Secretaria Especial do Meio Ambiente
SMCQ = Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental
UE = União Europeia

Anexos

a) DRAFT CONVENTION ON THE INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS²⁴⁸

Preamble

The Contracting Parties

Considering the alarming condition of the global environment and the increasing rate of its deterioration,

Considering the causes of this degradation, in particular climate change and/or the loss of biological diversity, drought, desertification, deforestation, soil erosion, epidemics, armed conflict and more generally, natural and technological hazards,

Considering that these negative environmental phenomena produce victims who encounter injury to their health and their dignity, and even impairment of the essence their fundamental right to life,

Considering that the gravity of environmental harm necessitates the displacement of individuals, families and populations,

Considering that the exponential growth and clear foreseeability of such movements constitute a threat to the stability of human societies, the preservation of cultures, and world peace,

Considering the many appeals from non-governmental organizations to recognize a status for environmentally-displaced persons, and insisting on the urgent necessity of responding to their plight,

Considering that several international declarations underline the existence of this category of displaced persons (Principle 18 of the Rio Declaration on Environment and Development, concerning ecological assistance; Agenda 21, Chapter 12, 12.47 ; and the Directive principles relating to internally-displaced persons),

Considering the numerous international conferences that also refer to such situations, including the Kyoto Conference (1997) and that of The Hague (2000) which set forth the risks of large migrations linked to climate change, and the World Conference on the Prevention of Natural Disasters (Hyogo, January 2005) which insisted on prevention linked in particular to ecological refugees,

Considering that certain organs of the United Nations have spoken of this matter:

²⁴⁸ Draft Convention elaborated by the CRIDEAU (Interdisciplinary Center of Research on Environmental, Planning and Urban Law) and the CRDP (Center of Research on persons rights), thematic teams of the OMIJ (Institutional and Judicial Mutations Observatory), from the Faculty of Law and Economic Science, University of Limoges, with the support of the CIDCE (International Center of Comparative Environmental Law). This draft Convention has been published in the *Revue européenne de droit de l'environnement* (Francophone European Environmental Law Review), n° 4-2008, p. 381.

- The General Assembly of the United Nations in resolutions 2956 (1972) and 3455 (1975) on displaced persons, resolution 36/255 of 17 December 1981 on strengthening the capacity of the United Nations system in the face of natural disasters and other catastrophes, resolution 43/131 of 8 December 1988 on humanitarian assistance to victims of natural disasters and emergency situations of the same type, resolutions 45/100 of 14 December relative to humanitarian assistance to victims of natural disasters and emergency situations of the same type, resolution 49/22 of 13 December 1994 concerning the international decade for the prevention of natural disasters,
- The Security Council (5663rd session of 17 April 2007) making the link between the impact of climate change and international security, in particular in respect to persons who risk displacement by 2050;
- The Secretary General of the United Nations in his message of 5 June 2006 exhorted governments and societies through the world to think of those who cannot subsist in arid zones and will become ecological refugees,

Considering that the specialized institutions of the United Nations such as the World Health Organization, UNESCO, the World Bank, and other institutions in the United Nations system, such as the High Commissioner for Refugees, the United Nations Environment Programme, and the United Nations Development Programme, regional organizations such as the Council of Europe, the European Union, and the African Union have drawn attention to the challenges of environmental migrations,

Considering the international agreements that already take into consideration environmental displacements, including International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries of 27 June 1989 and the Convention to Combat Desertification of 12 September 1994,

Recognizing the duty of the international community to assist a State that suffers ecological disaster,

Considering that, despite numerous international agreements aimed at protecting the environment, international refugee law lacks an instrument specifically foreseeing the situation of environmentally-displaced persons which can be invoked in their favor,

Reaffirming the principle of common but different responsibilities of States as recognized in article 3 of the Framework Convention on Climate Change,

Considering that in these circumstances it is the duty of the international community of States to organize their solidarity and that of other actors by elaborating an agreement on the international status of environmentally-displaced persons,

Considering that this status should encompass individuals, families and populations forced to move either within or away from their State of residence,

Considering that the status of environmentally-displaced persons should be based on respect for the international legal instruments and protective principles relating to human rights and the environment,

Have agreed to the following:

Chapter 1 - Objective, definitions, scope of application, principles

Article 1 – Objective

The objective of this Convention is to contribute to guaranteeing the rights of environmentally-displaced persons and to organize their reception as well as their eventual return, in application of the principle of solidarity.

Each Contracting Party undertakes to accept environmentally-displaced persons with strict respect for the human rights guaranteed by international conventions to which the State is a party and to confer additionally those rights specifically set forth by the present text.

Article 2 – Definitions

1. The term “State Party” refers, unless otherwise indicated, to a Contracting Party to the present Convention.

2. “Environmentally-displaced persons” are individuals, families and populations confronted with a sudden or gradual environmental disaster that inexorably impacts their living conditions and results in their forced displacement, at the outset or throughout, from their habitual residence and requires their relocation and resettlement.

2.1 The terms “persons” and “families” refers to the individual dimension of displacement necessitated by environmental disaster and the term “populations” refers to the collective dimension of phenomena which can affect rural or urban communities, cities, countries, or continents...

2.2 “Sudden environmental disaster” is a rapidly-occurring catastrophe of natural and/or human origin.

2.3 “Gradual environmental disaster” is a degradation of natural and/or human origin that is slow, progressive or planned.

2.4 “Habitual residence” means that area which defines the identity of individuals, families and populations.

3. “Forced displacement” is any temporary or permanent displacement made inevitable by environmental disaster, either within a State or from the State of residence to one or more receiving States, of individuals, families or populations.

3.1 “Temporary displacement” is any displacement made necessary by an environmental disaster leaving open the possibility of return in a short or medium term.

3.2 “Permanent displacement” is any displacement made necessary by an environmental disaster eliminating any perspective of return in a long or very long term.

4. “Relocation” means that environmentally-displaced persons obtain, within a State Party, temporary places to live in conditions equivalent to those which prevailed before their displacement.

5. “Resettlement” means the integration of environmentally-displaced persons in healthy conditions that permit them a life of dignity where they can enjoy their rights and exercise their obligations without discrimination.

Article 3 – Scope of Application

The present Convention has a universal aim. It applies to inter-State environmental displacements as well as to internal displacements.

Article 4 – Principles

1. Principle of common but differentiated responsibilities

In the interests of present and future generations and on the basis of equity, the obligations set forth in the present Convention shall be implemented with respect to the principle of common but differentiated responsibilities.

The States Parties, within one year of its opening for signature, undertake to adopt an additional protocol, on the liability of public and private actors with the aim of prevention and reparation.

Such liability derives from breach of positive or negative obligations of a nature to make inevitable, directly or indirectly, environmental displacements.

2. Principle of proximity

The present Convention shall be implemented, as much as possible and respecting the principle of common but differentiated responsibilities, in the framework of the principle of proximity, which requires the least separation of persons from their cultural area.

3. Principle of proportionality

The present Convention shall be implemented according to the principle of proportionality in the framework of an international system of financial aid.

4. Principle of effectiveness

In order to render concrete and effective the rights conferred by the present Convention, the World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP) and the States Parties shall, as soon as environmentally-displaced persons are welcomed in temporary residences, develop and implement policies permitting environmentally-displaced persons to leave these temporary residences in order to establish normal conditions of life. Such policies shall be elaborated with the participation of the environmentally-displaced persons, organizations which represent them, and the concerned States.

Chapter 2 – Rights Guaranteed by the Convention

Article 5 – Rights guaranteed to all environmentally-displaced persons

1. Rights to information and participation

Each person, each family and each population has the right of access, as early as possible, to information relating to environmental threats and critical situations implied by these threats.

Each person, each family and each population has the right to participate in the determination of policies to prevent environmental disasters and to take charge, at the outset or throughout, of the consequences.

The States Parties undertake to implement the rights to information and participation in a manner that will enable their exercise to have a real influence on decisions relating to environmental threats.

2. Right to assistance

Each person, each family and each population victim of an environmental disaster has the right to assistance in all locations. This right exists from the moment when the situation becomes critical, during and after the environmental disaster.

The States Parties undertake to place no obstacle in the way of concrete and effective implementation of this right. They undertake also to elaborate and implement a permanent and regularly updated program of assistance to environmentally-displaced persons.

3. Right to water and to food aid

Each environmentally-displaced person has the right to water and the right to receive a subsistence food supply.

4. Right to housing

Each environmentally-displaced person has the right to salubrious and secure housing.

5. Right to health care

Each environmentally-displaced person has the right to receive necessary health care.

6. Right to juridical personality

Each environmentally-displaced person has the right everywhere to recognition of his or her juridical personality.

Each environmentally-displaced person has the right to replacement of the documentation necessary to fully enjoy the rights derived from having legal personality.

7. Each person environmentally-displaced to a State that is not his or her own retains the civil and political rights in his or her State of origin.

8. Right to respect for the family

Each environmentally-displaced person has the right:

(a) not to be separated from family members,

(b) to the reunification of the family when the members are dispersed by an environmental disaster.

9. Right to education and training

Each environmentally-displaced person has the right to receive education and training with respect to his or her cultural identity.

10. Right to work

Each environmentally-displaced person has the right to gain his living by work.

Article 6 – Rights of Temporarily Displaced Persons

1. Right to safe shelter

Each temporarily displaced person has the right to be sheltered, if necessary, in provisional housing that the States Parties undertake to establish and maintain with full respect for human dignity.

Each temporarily displaced person housed in a temporary shelter has the right to circulate freely and to choose freely to establish a residence elsewhere.

2. Right to reintegration

Each temporarily displaced person sheltered in his or her own State of residence has the right to resettlement. It imply positive obligation for States Parties to ensure the reinstallation of its residents in their normal place of residence.

3. Right to return

Each temporarily displaced person sheltered in a receiving State has the right to return to his or her normal residence when that become habitable. It imply positive obligation for State of origin to ensure the return of its nationals to their normal place of residence.

4. Right to prolonged shelter

Each temporarily displaced person has the right to prolong his or her stay when his or her normal place of residence becomes habitable. In such instance, the person loses the status of a temporarily displaced person but, if the person is not a national of the receiving State, may have the rights conferred on a lawful alien.

Article 7 – Rights of Permanently Displaced Persons

1. Right to resettlement

After a temporary shelter, as brief as possible, each permanently displaced person has the right to resettlement.

2. Right to nationality

Each permanently displaced person has the right to conserve the nationality of his or her State of origin affected by the environmental disaster and to acquire the nationality of the receiving State.

Article 8 – Rights of families and of populations

1. Families displaced by environmental disasters have the right to preserve their unity.
2. Displaced populations benefit, in the receiving State, of rights equivalent to those recognized for minorities by international agreements, notably the right to constitute themselves collectively and maintain their collective identity.

Article 9 – Grant of the status of environmentally-displaced person

The States Parties shall elaborate within two years from the entry into force of the Convention transparent and open legal procedures for the demand and grant or refusal of the status of environmentally-displaced person based on the rights set forth in the present chapter.

The elaboration of the procedures shall be accomplished in cooperation with the High Authority, which shall propose guidelines following signature of the Convention.

Article 10 – Principle of non-discrimination

The enjoyment of the rights recognized in the present Convention shall be ensured without distinction

based, inter alia, on sex, sexual orientation, race, color, language, religion, political or other opinions,

national or social origin, ethnicity, wealth, birth, disability or age.

Chapter 3 – Institutions

Article 11 – World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP)

Due to the foreseeable growth and permanence of environmental displacements, a World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP) shall oversee the application of the present Convention. A High Authority, a World Fund for the environmentally-displaced (WFED), a Scientific Council and a Secretariat assist WAEP. These institutions shall exercise their functions in accordance with the requirements of the Aarhus Convention on Rights of Information, Public Participation and Access to Justice.

WAEP is constituted a specialized agency of the United Nations.

1. Functions of WAEP

WAEP has as functions:

- to conduct prospective studies on the evolution of environmental displacements;
- to evaluate policies susceptible of creating environmental displacements;
- to mobilize the means that can reduce vulnerabilities which are at the origin of environmental displacements;
- to contribute to the general organization of assistance aiming at preventing and limiting displacements and promoting the most rapid possible return of environmentally-displaced persons;
- to evaluate programs to prevent environmental displacements and to aid the displaced;
- to support actively the organization of receipt and return, when it is possible, of the environmentally-displaced.

2. Organization of the WAEP

The organization of the administrative council, bureau, scientific council, secretariat, and the High Authority shall be set forth in an additional protocol, elaborated within one year following the opening for signature of the present Convention.

3. The High Authority

a) The High Authority is composed of 21 persons recognized in the fields of human rights, environmental protection and peace. The selection shall be based on equitable geographic distribution.

The members are elected by a majority vote of those present and voting, by secret ballot of the Conference of the Parties. Each State Party can present two candidates. NGOs can present a total of 5 candidates.

The members of the High Authority serve in their personal capacity.

b) The High Authority has the power to:

- define the criteria and the procedures for acquiring the status of environmentally-displaced person;
- provide an appeal from decisions to grant or refuse the status of environmentally displaced person, at the request of individuals, families, populations, or interested non-governmental organizations;
- to decide directly and definitively requests for status from nationals of States not Party to the Convention or in case of failure by a State Party;
- reply to questions concerning the interpretation and application of the Convention at the request of national commissions or any interested physical or moral person;
- assess the compliance of national provisions with the Convention at the request of any interested physical or moral person and make a synthesis of national implementation reports. This synthesis shall indicate deficiencies as well as good practices;
- propose recommendations to the Conference of the Parties;
- propose amendments to the present Convention.

c) The decisions of the High Authority are definitive. The Contracting Parties undertake to comply with the decisions of the High Authority that concern them. The High Authority can request the Conference of the Parties to suspend the right to vote of States Parties which manifest consistent non-compliance with these decisions.

4. World Fund for the Environmentally-Displaced (WFED)

a) Functions

The WFED shall ensure the functioning of the WAEP and provide financial and material assistance for the receipt and return of the environmentally-displaced. This assistance shall be granted to the States of residence and to the receiving States. It can also be given to non-governmental organizations, international and regional organizations, and to local governments.

b) Resources

The WFED is notably supported by:

- voluntary contributions from States and private actors;
- mandatory contributions funded by a tax based principally on the causes of sudden or gradual environmental disasters susceptible of creating environmental displacements.

An additional protocol to the present Convention is adopted in the year following the opening for signature of the Convention in order to set for the base, the taking and the allocation of the tax.

Article 12 – National Commissions on Environmental Displacements

Each State Party, following entry into force of the Convention, shall create a national Commission to

attribute the status of environmentally-displaced person. Each Commission shall consist of 9 independent members, experts in the fields of human rights, environmental law, and peace. The members shall be named by the highest judicial authorities of the country.

Chapter 4 – Measures of Implementation

Article 13 – Cooperation

The implementation of the present Convention rests in the first place on the institutions which it creates with the active cooperation of international and regional organizations as well as the secretariats of international agreements for the protection of the environment and protection of human rights.

Article 14 - Conference of the Parties

The first meeting of the Conference of the Parties shall take place one year at the latest after the date of the entry into force of the present Convention. The Convention depository will convoke the meeting.

Thereafter, the Parties shall meet regularly at least one time each two years. The proceedings shall be open to the public.

An extraordinary meeting can be called at the request of at least one-quarter of the States Parties.

The Conference of the Parties designates the members of the Executive Council of the WFED and the High Authority.

Article 15 – National implementation reports

1. The Parties shall permanently review the application of the present Convention on the basis of reports

communicated by the States Parties, and having this aim in spirit shall:

a) Associate civil society through the process of elaborating reports. The methodology of the report shall be fixed by a tripartite committee made up of the State Party, universities and representatives of the present Convention;

b) Draw lessons from the conclusion and application of bilateral and multilateral agreements or other

arrangements relevant to the object of the present Convention, to which one or several among them are Parties.

2. The meeting of the Parties examine and evaluate the policies that the Parties apply, notably the programs aimed at article 5.2 of the present Convention and the legal measures and methodologies that they follow to assure aid, assistance and receipt of the environmentally-displaced in order to improve again the situation in this regard;

Chapter 5 – Final dispositions

Article 16 – Relations with non-Parties

1. The Parties may invite, if appropriate, States that are not a party to the present Convention to

cooperate to the implementation of the present Convention.

2. The Parties shall take appropriate measures, in accordance with international law, to ensure that no

one undertakes any activities that are contrary to the purpose, the object and the principles of the present Convention.

Article 17 – Dispute Settlement

In case of a dispute between two or more Parties about the interpretation or the application of the Convention, the concerned Parties shall attempt to settle it through negotiation or other peaceful means of their choice.

If the concerned Parties cannot settle the dispute through the ways mentioned in the paragraph above, the dispute is submitted to the High Authority.

Article 18 – Amendments to the Convention and Protocols

Each Party can propose an amendment to the present Convention. Each Party to a Protocol can propose an amendment to this Protocol.

The text of each proposed amendment is communicated by the Secretariat to the Parties at least six months before the meeting to which the amendment is proposed for adoption. If all efforts to adopt an amendment through consensus are unsuccessful, the amendment may be adopted through a two-thirds majority vote of the Parties present and voting at the meeting.

Article 19 – Protocols

The Protocols foreseen by articles 4 (Responsibility), 11.3.b (WFED), and 11.4 (General management of the WAEP) shall be negotiated within one year following the opening for signature of the Convention. They shall be adopted by a two-thirds majority of the Parties present and voting at the meeting.

The meeting of the Parties can adopt any new Protocols by the same majority.

Article 20 – Reservations

No reservations may be made to the present Convention and the Protocols.

Article 21 – Signature, ratification, acceptance or approval

The present Convention and the Protocols are open for signature by every State and every Regional Economic Integration Organization. The Convention and the Protocols shall be submitted for ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the United Nations who shall act as depositary.

Article 22 – Entry into force

The present Convention will enter into force the thirtieth (30) day following the date of deposit of the tenth (10) instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 23 – Authentic texts

The present Convention whose authentic languages are Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish, shall be deposited with the depositary.

In witness of which, the undersigned, duly authorized, have signed the present Convention.

Done at on two thousand.

Limoges (FRANCE), the 2nd December 2008.

Have written this draft convention:

Michel Prieur, Professor of Law at University of Limoges, Chairman of the CIDCE, International Center of Comparative Environmental Law,
Jean-Pierre Marguénaud, Professor of private Law at the Faculty of Law and Economic Science, Limoges, Director of the CRDP (Center of Research on persons rights),
Gérard Monédiaire, Professor of public Law, Director of the CRIDEAU (Interdisciplinary Center of Research on Environmental, Planning and Urban Law),
Julien Bétaille, Phd Candidate and Lecturer at University of Limoges,
Bernard Drobenko, Professor of Law, University of littoral côte d'opale,
Jean-Jacques Gouguet, Professor of Economy at University of Limoges,
Jean-Marc Lavieille, Professor of public Law at University of Limoges,
Séverine Nadaud, Professor of private Law at University of Limoges,
Damien Roets, Professor of private Law at University of Limoges.

Have contributed to the draft convention:

Frédéric Bouin, Professor of public Law at University of Perpignan,
Florence Burgat, Researches director, INRA, University of Paris I,
Christel Cournil, Professor of public Law at University of Paris XIII,
Van Dinh, Phd Candidate at University of Limoges,
José Juste, Professeur of Law at University of Valence, Spain,
Yves Lador, Earthjustice permanent Representative to the UN in Geneva,
Pierre Mazzega, Geophysician, Researches director, CNRS, Toulouse,
Agnès Michelot, Professor of public Law at University of La rochelle,
Dinah Shelton, Professor of Law at the George Washington University Law School.

English translation:

Dinah Shelton, Professor of Law at the George Washington University Law School.

b) Mapa indicando populações vulneráveis ao aumento do nível do mar e enchentes (2007)

