Elizabeth Alves Fernandes

MOVIMENTOS DESIGUAIS

Reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas

Tese de Doutorado

Área de Concentração: Direitos Humanos

Professor Orientador: Prof. Titular Enrique Ricardo Lewandowski

Faculdade de Direito

Universidade de São Paulo – USP

São Paulo – 2013

Banca Examinadora:

“As ideias são como as estrelas.

Não podemos alcançá-las, mas elas estarão sempre lá para nos guiar”.

(Paul Valéry)

Aos meus pais, por terem me dedicado o melhor de si.

Ao meu irmão Vinicius pela amizade infinita.

Ao Naghi pela compreensão e amor incondicional.

RESUMO

Palavras – chaves: Deslocamentos forçados, meio ambiente, mudanças climáticas, direitos humanos, direito humanitário, refugiados, cooperação, adaptação.

Os deslocamentos forçados de pessoas em que presente causa ambiental são resultado de uma função complexa que envolve diversos fatores caracterizantes da vulnerabilidade. Em razão do potencial de agravamento da degradação ambiental e da exacerbação de eventos climáticos extremos, as mudanças climáticas apresentam-se como fator multiplicador de ameaças para o movimento de pessoas.

O princípio da responsabilidade primária do Estado para a proteção de direitos humanos parece afastar a responsabilidade dos demais Estados para o enfrentamento do problema, mas o fato é que, muitas vezes, o próprio Estado de origem não é capaz de garantir proteção efetiva às comunidades vulneráveis mais impactadas, além de fluxos externos de deslocamentos por causas ambientais já serem observados. Por outro lado, os sistemas internacionais de proteção da pessoa humana, por meio do direito humanitário, do direito dos refugiados e dos direitos humanos, não enfrentam adequadamente a totalidade do problema.

O tema aponta um novo momento de reconstrução dos direitos humanos, de natureza global, que deve enfrentar violações de direitos humanos por agentes indefinidos, conectados, cumulativos e globais. A interdependência das causas requer a interdependência para a solução. O enfrentamento adequado do problema necessita de uma mudança de foco, da responsabilização por dano transfronteiriço para a responsabilidade em cooperar.

ABSTRACT

Key words: forced displacement, environment, climate change, human rights, humanitarian law, refugees, cooperation, adaptation.

The forced displacement of people with environmental causes result of a complex function that involves several factors characterizing vulnerability. Because of the potential for worsening environmental degradation and the exacerbation of extreme weather events, climate change presents itself as threat multiplier factor for the movement of people.

The principle of primary responsibility of the State for the protection of human rights seems to exclude the responsibility of other States to deal with the problem, but the fact is that, often, the State of origin is not able to guarantee effective protection to vulnerable communities, which are the most impacted, as well as external flows of people with environmental causes are already be observed. Moreover, the international systems of protection of the human being, through humanitarian law, refugee law and human rights, do not properly face the problem.

The theme indicates a new moment for human rights, global in nature, that must face human rights violations by undefined, connected, cumulative and global agents. Interdependence of causes requires the interdependence for the solution. The adequate confrontation of the problem requires a change of focus, from the accountability for transboundary damage to the responsibility to cooperate.

RIASSUNTO

Parole chiave: migrazioni forzate, ambiente, cambiamenti climatici, diritti umani, diritti umanitari, rifugiati, cooperazione, adattamento.

Le migrazioni forzate a causa di condizioni ambientali sono il risultato di una funzione complessa che coinvolge diversi fattori che caratterizzano la vulnerabilità. A causa del potenziale aggravamento del degrado ambientale e dell'acuirsi di eventi climatici estremi, i cambiamenti climatici rappresentano un pericoloso moltiplicatore per tali movimenti migratori.

Il principio della responsabilità primaria dello Stato per quanto riguarda la protezione dei diritti umani sembra de-responsabilizzare gli Stati terzi di fronte al problema, il fatto è però che, spesso, lo Stato di provenienza non risulta in grado di garantire una effettiva protezione alle comunità vulnerabili più colpite, pur essendo già osservati flussi migratori transnazionali causati da fattori ambientali. D'altra parte, i sistemi internazionali di protezione della persona, attraverso il diritto umanitario, il diritto dei rifugiati e i diritti umani, non affrontano adeguatamente il problema.

Il tema indica una nuova fase di ri-costruzione dei diritti umani, della loro natura globale, che deve affrontare violazioni dei diritti umani perpetrate da agenti non definiti, interconnessi, cumulativi e globali. L'interdipendenza delle cause richiede quindi una interdipendenza della soluzione. Per affrontare adeguatamente il problema è necessario quindi un cambiamento di "focus", dalla responsabilizzazione per danni transfrontalieri verso la responsabilizzazione per la cooperazione.

Índice Sistemático

INTRODUÇÃO	01
 CAPÍTULO I – O DESLOCAMENTO FORÇADO DE PESSOAS POR CAUSAS AMBIENTAIS AGRAVADAS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	
1. O deslocamento forçado de pessoas	06
2. A intrínseca multicausalidade	07
3. A vulnerabilidade	09
4. A igual tragicidade do deslocamento e da impossibilidade de deslocamento	12
5. As causas ambientais para o deslocamento forçado	15
6. As demais causas para o deslocamento	19
7. As mudanças climáticas	23
8. A importância do estudo do tema	31
8.1 A relação com a segurança internacional	32
8.2 A importância do tema para os estudos dos direitos humanos no Brasil	36
9. A semântica utilizada	38
 CAPÍTULO II – OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO	
1. Os direitos humanos afetados	42

2. As esferas internacionais de proteção da pessoa humana	44
3. O direito humanitário	47
3.1 A aplicação do direito humanitário para a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais	50
4. O direito dos refugiados	55
4.1 Precedentes da proteção internacional dos refugiados	55
4.2 A Convenção de Genebra para o Estatuto dos refugiados – 1951	60
4.3 Fundamentos clássicos da Convenção de Genebra de 1951 para o reconhecimento da condição de refugiado	63
4.4 Instrumentos regionais de proteção dos refugiados	65
4.5 Proteção dos refugiados no Brasil – Lei nº 9.474/1997	68
4.6 Alargamento do conceito de refugiado	73
5. Os direitos humanos no plano internacional	82
5.1 O regime objetivo dos direitos humanos	88
5.2 Normas de direitos humanos de <i>jus cogens</i>	92
5.3 Gerações de direitos humanos	96
5.4 Direito humano internacional a um meio ambiente sadio	102
5.5 Obrigação primária de proteção dos direitos humanos pelo Estado	111
5.6 O problema da inefetividade dos direitos humanos	112

6. A proteção internacional complementar	117
7. Princípios Orientadores para os deslocamentos internos	123
8. A Convenção de Kampala da União Africana	127
9. A Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias	130
10. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	133
10.1 Ações de adaptação e de aumento da resiliência	140
CAPÍTULO III – DIREITOS HUMANOS GLOBAIS – NECESSÁRIA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO	
1. A tortuosa relação entre o homem, o meio ambiente e o desenvolvimento	148
2. Hans Jonas – O princípio responsabilidade	154
3. Inadequação do enfrentamento pela responsabilidade internacional de Estados por violação de norma de direito internacional	163
4. Direitos humanos globais	172
5. Cooperação vinculante internacional para a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas	175
CONCLUSÃO	190
BIBLIOGRAFIA	196

INTRODUÇÃO

A imagem do migrante nordestino a caminho do “sul” dentro de um “pau de arara” com muitos outros retirantes expulsos pela seca é conhecida de todos e ilustra a transumância que caracterizou a história do Brasil e foi descrita pela literatura. Veja-se o conto de Guimarães Rosa, “Terceira Margem do Rio”¹, onde um personagem não se situa em nenhuma margem, mas também não vive à margem, e sim no vai e vem das águas. É ainda de Guimarães Rosa, em *Grande Sertão Veredas*, o seguinte trecho: “Quem é pobre, pouco se apega, é no giro-o-giro nos vagos dos gerais, que nem os pássaros e rios e lagoas. O senhor vê: o Zé-Zim, o melhor meeiro meu aqui, risonho e habilidoso. Pergunto: - ‘Zé-Zim, por que é que você não cria galinhas de angola, como todo o mundo faz?’ – ‘Quero criar nada não’ - me deu resposta: - Eu gosto muito de mudar...”².

Figuras como o vaqueiro, o mascate, o tropeiro, fazem parte da cultura do Brasil e demonstram o deslocamento das pessoas como traço marcante da população rural brasileira, verdadeiro instrumento de adaptação à pobreza, à degradação ambiental e a outras dificuldades. A historiadora Maria Cristina Cortez Wissenbach anota que “eram as transumâncias que lhes davam a maleabilidade necessária para escapar da penúria e da fome, da violência que se entrelaçava ao mandonismo local e aos recrutamentos forçados, que permitia que fosse contornada a posse desigual das terras, dos latifúndios, fugir das intempéries que inviabilizavam o sobreviver”³.

A figura do nordestino transumante ilustra parte da temática deste estudo: das pessoas forçadas a se deslocar em contextos em que presente causa ambiental. Ele se move sazonalmente da zona rural para áreas urbanas em busca de trabalho, desloca-se localmente e regionalmente em razão das secas que atingem solos muitas vezes degradados. Ele é fruto da desigualdade na distribuição de terras no Brasil, da superexploração da terra por monoculturas no passado e das desigualdades sociais. Ele ilustra o quanto o deslocamento pode constituir instrumento de adaptação às adversidades

¹ ROSA, João Guimarães. **Primeiras estórias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

² ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000, p. 39.

³ WISSENBAACH, Maria Cristina Cortez. Da escravidão à liberdade: dimensões de uma privacidade possível. In: NOVAIS, Fernando e SEVCENKO, Nicolau. **História da vida privada no Brasil. Vol. 3**, República: da belle époque à era do rádio. São Paulo: Companhia da Letras, 1998, pág. 59.

em seu aspecto positivo, mas pode decorrer de fragilidades de direitos humanos na sua origem e no reassentamento.

Se, por um lado, a livre movimentação de pessoas emerge cada vez mais como um direito do ser humano⁴, sua ocorrência forçada, ainda que indiretamente, impõe a superação dos fatores que forçam o deslocamento para sobrevivência e a implementação de mecanismos efetivos de garantia de direitos humanos na origem, durante o deslocamento e no seu assentamento.

A atualidade e importância do estudo, pelo direito, do tema envolvendo as pessoas forçadas a se deslocar por causas relacionadas com o meio ambiente é evidente, especialmente à luz das mudanças climáticas, em razão do potencial de agravamento da degradação ambiental e de maior recorrência de desastres naturais. Até mesmo no Brasil observou-se, nos últimos anos, o aumento do número de desabrigados em razão de ocorrências de desastres ambientais relacionados a secas e enchentes no país⁵.

Em 2004, o furacão Catarina atingiu municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, deixando quinze mil pessoas desabrigadas e foi reconhecido como evento climático extremo associado às mudanças climáticas⁶. Em 2005, uma das mais intensas secas observadas no último século atingiu toda a região amazônica, deslocando milhares de pessoas. Ainda, em janeiro de 2011, na zona serrana do Rio de Janeiro, fortes chuvas, em volume pluviométrico fora do normal, conjugadas à ocupação de áreas de encostas, à inexistência de sistemas de alertas e ao despreparo das equipes de defesa civil para enfrentar situações emergenciais, causaram desastre com mais de oitocentos mortos e

⁴ Pode-se dizer que a liberdade de movimento é a primeira e mais fundamental das liberdades do homem. Ela está consagrada no coração da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual afirma que “Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” (artigo 13º, 1). Ademais, ela declara que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar nos outros países de asilo”.

⁵ **Contrastes: chuvas e seca castigam Brasil no início do ano.** O Estado de Minas. Belo Horizonte. 07/01/2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2012/01/07/interna_nacional,271176/contrastes-chuvas-e-seca-castigam-brasil-no-inicio-do-ano.shtml>. Acesso em 20/01/2012.

⁶ MARRA, Livia. **Tornado atinge sul de SC com ventos de mais de 100 km/h.** Folha de São Paulo. São Paulo. 01/04/2004. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u103761.shtml>. Acesso em: 13/06/2011.

milhares de desabrigados⁷. Entre dezembro e janeiro de 2012, inúmeras cidades do sudoeste de Minas Gerais e do norte do Rio de Janeiro foram atingidas e destruídas por enchentes, com outras tantas pessoas desabrigadas⁸.

No contexto internacional, em 2011, quase um milhão de pessoas estiveram sob risco de morte na Somália em razão de seca que reduziu a níveis drásticos a disponibilidade de alimentos e de água potável e que obrigou o deslocamento de mais de quinhentas mil pessoas para o norte do país⁹. O evento chama a atenção pelas suas proporções e porque parece predizer o que poderá ser enfrentado pelo mundo no futuro.

No caso do Haiti, vários nacionais daquele país requereram e ainda requerem a declaração de sua condição de refugiado, ou simplesmente sua admissão como imigrantes, em outros países – inclusive no próprio Brasil –, ao argumento principal de que o seu deslocamento responde à situação de grave abalo da ordem pública de seu país, em última tentativa de fuga da morte. Situações como a do Haiti não se relacionam diretamente com os efeitos das mudanças climáticas, mas ilustram o potencial de causas ambientais combinadas a realidades de alta vulnerabilidade econômica, política e social ocasionarem verdadeiras crises humanitárias.

Segundo a Organização das Nações Unidas (“ONU”), no primeiro semestre de 2007, cento e dezessete milhões de pessoas em todo o mundo teriam sido vítimas de cerca de trezentos desastres naturais, incluindo secas devastadoras na China e na África e inundações na Ásia e na África¹⁰. Como exemplos de eventos climáticos extremos, que já têm sido cada vez mais recorrentes em razão de alterações do clima, citem-se o furacão Mitch e intensas chuvas na América Central em 1998, que aumentaram significativamente

⁷ DANTAS, Pedro. **Total de mortos na região serrana do Rio chega a 837**. O Estado de São Paulo. São Paulo. 27/01/2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-mortos-na-regiao-serrana-do-rio-chega-a-837,671814,0.htm>>. Acesso em 13/06/2011.

⁸ G1 MG. **Chuva deixa 50.115 fora de casa em MG e 137 cidades em emergência**. Globo.com. Rio de Janeiro. 12/01/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2012/01/chuva-deixa-50115-fora-de-casa-em-mg-e-137-cidades-em-emergencia.html>> Acesso em 10/02/2012.

⁹ Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel**. 2011. Disponível em: <<http://www.unep.org/disastersandconflicts/Introduction/EnvironmentalCooperationforPeacebuilding/EnvironmentalDiplomacy/SahelReport/tabid/55812/Default.aspx>>. Acesso em : 05/01/2012.

¹⁰ BBC Brasil. **Desastres naturais afetaram 117 milhões em 2007, diz ONU**. Brasília. Edição de 13/08/2007.

os casos de malária, cólera e dengue, e o furacão Katrina, que causou destruição nos Estados Unidos, em 2005. Muito pouco se relata, mas chuvas em volume anormal em contextos de pobreza e despreparo do poder público também têm causado continuamente cenas de desastre e destruição no Paquistão e na China¹¹.

As estimativas são de que possa chegar a centenas de milhões de pessoas o número daquelas que deixarão seus lares em razão de fenômenos decorrentes de degradação e de desastres ambientais agravados pelos efeitos das mudanças climáticas¹². A estimativa do Professor Norman Myers¹³, da Universidade de Oxford, é a de que o planeta contará com mais de duzentos milhões de pessoas deslocadas por causas ambientais associadas às mudanças climáticas até 2050, relacionadas, por exemplo, a secas sem precedentes quanto à severidade e duração e alteração no regime de chuvas. As estimativas do Prof. Myers foram citadas em respeitadas publicações do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (“IPCC”, como conhecido no acronímio em inglês) e da Revista Stern de Economia e Mudanças Climáticas¹⁴, mas representam, contudo, predições que dependem do crescimento populacional do planeta, sua distribuição e resiliência aos eventos climáticos, bem como da habilidade da comunidade internacional em reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Em outro estudo sobre o tema, Homer-Dixon¹⁵ anota que com um aumento médio da temperatura do planeta até 2099 entre 1,8°C e 4°C, 10% das terras do planeta

¹¹ A agência internacional de notícia Bloomberg noticiou que as enchentes de 2010 afetaram mais de 12 milhões de pessoas na China e Paquistão, tendo resultado na morte de mais de 1500 pessoas. Bloomberg. **China, Pakistan Brace for More Rain After Landslide, Flooding**. 09/08/2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2010-08-09/china-pakistan-brace-for-rain-amid-floods-landslide-as-russia-fires-rage.html>>. Acesso em 20/06/2011.

¹² Nicholas Stern, no Relatório que restou conhecido como “Stern”, prevê o deslocamento de até 200 milhões de pessoas em razão de eventos climáticos decorrentes do aquecimento global até 2050. Cf. STERN, Nicholas. (Ed.). **The economics of Climate Change: The Stern Review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_10_06_exec_sum.pdf>. Acesso em 20/06/2011.

¹³ MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. 13º Fórum Econômico. Praga. 2005.

¹⁴ A Revista Stern foi lançada em 30 de outubro de 2006 pelo ex-economista chefe do Banco Mundial e especialista em mudanças climáticas do governo do Reino Unido, Sir Nicholas Stern.

¹⁵ HOMER-DIXON, Thomas. F. **Environment, Scarcity and Violence**. Princeton: Princetion University Press, 1999. Thomas Homer-Dixon é director do Instituto Waterloo para Complexidade e Inovação, da Universidade de Waterloo e Professor na Faculdade de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Waterloo, além de autor de inúmeras obras em temas relacionados às mudanças climáticas.

terão secas permanentes. Além disso, alterações no ciclo hidrológico resultarão no aumento da frequência de eventos climáticos severos, tais como tempestades e enchentes¹⁶. Considerando-se que mais da metade da população pobre do mundo vive em áreas rurais, tendo a agricultura como sua fonte de renda e subsistência, grande parte deste grupo será atingido por tais eventos climáticos, sendo possível que tenha que se deslocar provisoriamente ou permanentemente.

Muito embora ninguém se desloque por uma única razão e os estudos sobre o tema ainda estejam longe de decifrar todos os mecanismos que se combinam às causas ambientais para forçar o movimento de pessoas, os riscos a que se submetem certas comunidades, principalmente aquelas que serão mais impactadas pelas mudanças climáticas, impõem especial proteção dessas pessoas pelo direito interno e internacional.

Esse trabalho terá por foco reflexões que deverão ser realizadas por estudiosos do direito para proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar em contextos em que presente causa ambiental agravada pelos impactos das mudanças climáticas, em razão do potencial que se vislumbra de violação de direitos humanos e de condução para crises humanitárias, com desdobramentos para a segurança internacional. Não será objeto de reflexão, neste trabalho, o estatuto aplicável aos Estados que, futuramente, possam ter sua população completamente realocada em razão do aumento do nível do mar.

O desafio reside na compreensão da interação multicausal e na questão de como construir as necessárias capacidades operacionais, institucionais e financeiras para responder às crises ambientais cada vez mais recorrentes com as alterações dos regimes do clima. Esse desafio insere-se no âmbito das obrigações que deverão ser delimitadas para proteção dos direitos humanos no contexto atual de exploração e de degradação do meio ambiente em que os impactos assumem proporção global, afastando-se de suas fontes de causalidade.

¹⁶ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (“IPCC”). **Climate change 2007: the physical science basis – summary for policy makers**. 2007.

CAPÍTULO I – O DESLOCAMENTO FORÇADO DE PESSOAS POR CAUSAS AMBIENTAIS AGRAVADAS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

1. O deslocamento forçado de pessoas

O deslocamento de pessoas pode ter por causa a necessidade de sobrevivência (para a defesa da própria vida, da liberdade, possibilidades econômicas ou causas ecológicas permanentes), a busca de melhoria nas condições de vida, sem que as condições anteriores significassem necessariamente ameaça à sobrevivência, ou simplesmente a curiosidade pelo novo. Esta distinção é relevante para a definição do deslocamento como forçado ou voluntário. Os deslocamentos forçados representam a maior parte dos movimentos humanos na história e trazem consigo a dramaticidade do abandono do lar, muitas vezes de maneira permanente, em razão de ameaça à sobrevivência.

O ato de deslocamento interno e externo não é *per se* um ato de violência, mas o é quando forçado, quando denota ação última para a sobrevivência, verdadeira ausência de liberdade de escolha, de proteção de suas raízes e de sua identidade. O deslocamento forçado por medo ou desespero é um mecanismo de sobrevivência e revela a imensa vulnerabilidade de algumas comunidades.

Quanto às causas para o deslocamento humano forçado, variaram ao longo do tempo, sendo possível indicar como principais: invasões, conquistas, êxodos, mudanças sazonais, fome, superpopulação, etc.. Mais recentemente, agregaram-se a estas razões outras questões sociais relacionadas às desigualdades econômicas, à violação de direitos, ao desemprego, às perseguições por motivos políticos, raciais, religiosos, de nacionalidade ou de opinião. Compilando as situações potencialmente propulsoras do deslocamento de pessoas, Lonergan identifica quatro grupos principais de causas: i) instabilidade política;

ii) tensões econômicas, iii) conflitos étnicos e iv) degradação ambiental¹⁷, as quais apresentam potencial de violação de direitos humanos e devem ensejar a incidência dos sistemas internacionais de proteção.

Até pouco tempo, apenas as três primeiras categorias: instabilidade política, tensões econômicas e conflitos étnicos despertavam maior atenção como suscetíveis de impulsionar crises humanitárias e, portanto, eram sensíveis aos olhos do direito internacional. Atualmente, diante da degradação progressiva dos ecossistemas do planeta, por sua exploração excessiva e desordenada, assim como face aos desafios a serem enfrentados com as mudanças do clima, a causa ambiental ganhou destaque como igualmente suscetível de causar grandes deslocamentos de pessoas, a merecer atenção pelos estudiosos de diversas áreas, inclusive dos direitos humanos.

2. A intrínseca multicausalidade

As causas potenciais para o deslocamento humano, identificadas por Lonergan, são normalmente interdependentes e mutualmente agravantes. Muito embora nem sempre as quatro causas (instabilidade política, tensões econômicas, conflitos étnicos e degradação ambiental) mostrem-se presentes em todos os deslocamentos de pessoas, considera-se que a presença concomitante e combinada de maior número dessas causas (ou de todas elas) é capaz de gerar as mais graves crises humanitárias. Para Lonergan, “somente através de uma compreensão estrutural do meio ambiente em um contexto mais amplo político e cultural de uma região ou país é que se pode começar a compreender o papel que este representa como fator de movimentação populacional”¹⁸. Ao abordar o tema das mudanças climáticas, Graeme Hugo refere-se à complexidade de fatores que o relacionam ao movimento de pessoas e que a migração é apenas uma das respostas aos desafios ambientais.

¹⁷ LONERGAN, Steve. **The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. Environmental Change and Security Project Report**. Edição nº 4, 1998, p. 05/15.

¹⁸ Tradução livre de: “[...] only through a structural understanding of the environment in the broader political and cultural context of a region or country can one begin to understand the role it plays as a factor of population movement”. LONERGAN, *op. cit.*, p. 8.

Há vários elementos de complexidade aos mecanismos que ligam a migração com as mudanças climáticas. Estes incluem o fato de que as forças ambientais são geralmente apenas um dos fatores de ‘retração’ na origem e os fatores de ‘atração’ no destino que incidem sobre decisões individuais de migrar ou não migrar; essas influências interagem e são difíceis de separar, e migração é apenas uma das várias respostas e adaptações que os indivíduos e grupos podem adotar em relação às mudanças ambientais¹⁹.

No caso do Sahel, verifica-se que o deslocamento interno e externo de pessoas tradicionalmente funcionou como estratégia de adaptação às dificuldades ambientais e econômicas na região, oferecendo oportunidades ao comércio, envio de recursos às comunidades de origem e proporcionando o intercâmbio de idéias. Contudo, os fluxos tradicionais sazonais têm se transformado em deslocamentos permanentes, conforme reconhecido no Relatório sobre as relações entre as mudanças climáticas, conflitos e migrações, elaborado pelo Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas (“PNUMA”) em coordenação com a Organização Internacional para Migração (“OIM”):

Migrações sazonais e circulares podem ser consideradas estratégias tradicionais de adaptação à variabilidade climática na região, oferecendo oportunidades para o comércio e a troca de idéias. No entanto, estes padrões de migração tradicionais têm sido cada vez mais substituídos por uma mudança mais permanente para o sul. Além disso, o aumento da frequência e a gravidade dos desastres relacionados ao clima - como inundações e secas - podem levar a uma migração mais permanente ao longo do tempo²⁰.

A permanência dos deslocamentos de pessoas no Sahel também se deve ao agravamento das condições climáticas na região. Reitere-se que a seca ocorrida em 2011

¹⁹ Tradução livre de: “There are several elements to the complexity of the mechanisms linking migration to climate change. These include the fact that environmental forces are usually only one of several ‘push’ factors at the origin and ‘pull’ factors at the destination which impinge on individual decisions whether or not to migrate; these influences interact and are difficult to disentangle; and migration is only one of several responses and adaptations that individuals and groups can make in relation to environmental change” HUGO, Graeme. *Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific*. In: MCADAM, Jane (ed.). **Climate change and displacement**. Oxford: Hart, 2010, p.21.

²⁰ Tradução livre de: “Seasonal and circular migration can be considered as traditional adaptation strategies to climate variability in the region, offering opportunities for trade and the exchange of ideas. However, these traditional migration patterns are increasingly being replaced by a more permanent southward shift. In addition, the increased frequency and severity of climate-related disasters – such as floods and droughts – could lead to a more permanent migration over time”. Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Nações Unidas. **Environment, conflict and peacebuilding**. 2009b, p. 08.

foi considerada a mais grave nos últimos sessenta anos e gerou crise humanitária com massivo deslocamento de pessoas na Somália²¹. Comentando a seca enfrentada pela Somália, o Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, emitiu o seguinte alerta: “a seca de hoje pode ser a pior em décadas, mas com os efeitos das mudanças climáticas, que estão sendo cada vez mais sentidos em todo o mundo, certamente não será a última”²². E completou, mencionando que a “concorrência entre comunidades e países por recursos escassos, especialmente água, está aumentando, agravando antigos dilemas de segurança e criando novos, enquanto refugiados ambientais estão remodelando a geografia humana do planeta, uma tendência que só vai aumentar à medida que os desertos avançam, florestas são derrubadas e o nível do mar se eleva”²³.

A multicausalidade intrínseca do movimento forçado de pessoas ilustra a fluidez e interdependência das fontes de causalidade no mundo contemporâneo, que impõem uma análise sistêmica e solidariamente global dos impactos e consequências do agir humano, que têm causado as mudanças climáticas e poderão funcionar como fator de propulsão para o deslocamento forçado.

3. A vulnerabilidade

O conceito de vulnerabilidade possui posição central nesse trabalho, pois ele é justamente a face explicativa da multicausalidade. É a vulnerabilidade que faz com que a combinação das multicausas seja capaz de gerar contextos de crise ambiental e humanitária.

²¹ Nações Unidas. **Horn of Africa Drought Crisis**. Relatório situacional nº 11 do Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários. Disponível em: <<http://www.unocha.org/crisis/horn-africa-crisis>>. Acesso em 02/09/2011.

²² Tradução livre de: “[...] today’s drought may be the worst in decades, but with the effects of climate change being increasingly felt throughout the world, it surely will not be the last”. **Discurso proferido pelo Secretário-Geral da ONU Ban Ki-Moon durante reunião com diplomatas em Seul**. Coreia do Sul, 12/08/2011. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sgsm13744.doc.htm>>. Acesso em 25/02/2012.

²³ Tradução livre de: “[...] competition between communities and countries for scarce resources, especially water, is increasing, exacerbating old security dilemmas and creating new ones, while environmental refugees are reshaping the human geography of the planet, a trend that will only increase as desert advance, forests are felled and sea level rise”. PARRY, Martin. L. [et.al.]. **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: Cambridge University Press, 2007.

A idéia de vulnerabilidade parte da premissa de que os países e as pessoas não estão em posição semelhante no que se refere às condições ambientais disponíveis, bem como quanto à capacidade de enfrentamento dos efeitos da degradação ambiental, desastres naturais e impactos das mudanças climáticas. Face às dificuldades de sobrevivência em razão de maior vulnerabilidade, pessoas são forçadas a se deslocar, na maioria das vezes dentro de seus próprios territórios, mas em outras vezes ultrapassando as fronteiras de seus países²⁴. Em casos ainda mais graves, nem mesmo o recurso último do deslocamento para sobrevivência mostra-se disponível.

As comunidades pobres que dependem de atividades com a terra para a sua subsistência são as mais vulneráveis. Principalmente devido a uma forte dependência de ecossistemas agrícolas, “a África é um dos continentes mais vulneráveis às alterações climáticas e à variabilidade. Sociedades rurais pobres que são dependentes dos recursos sensíveis ao clima serão as mais afetadas, com possíveis impactos negativos como a perda de renda, deslocamentos e migrações internas”²⁵. As comunidades indígenas também tem sua vida e tradições atreladas à terra e são bastante vulneráveis às alterações do clima. Ambientes urbanos também podem apresentar vulnerabilidade, com comunidades afetadas negativamente por contextos de degradação ambiental.

Cutter diferencia três fatores de vulnerabilidade relacionados às condições preexistentes: i) vulnerabilidade geográfica, como risco biofísico; ii) vulnerabilidade em relação às situações de risco, envolvendo, por exemplo, a ocupação humana em zonas perigosas; e iii) vulnerabilidade em relação às respostas dadas pela comunidade aos eventos ambientais, enfocando a resistência social aos riscos apresentados. Nesse ponto, parece claro que a vulnerabilidade é uma construção social e não meramente biofísica; verdadeira condição enraizada em processos históricos, culturais, sociais e econômicos, que incidem sobre o indivíduo ou sobre a capacidade da sociedade de lidar com situações

²⁴ PENTINAT, Susana. Borrás. **Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente**. Valdivia: Revista de derecho, vol 19, nº 02, 2006, p.85/108.

²⁵ Tradução livre de: “Africa is one of the most vulnerable continents to climate change and variability. Poor rural societies that are dependent on climate-sensitive resources will be the most affected, with potential negative impacts including loss of income, displacement and internal migration”. TSCHAKERT, Petra. e TUTU, Raymond. Solastalgia: environmentally induced distress and migration among Africa’s poor due to climate change. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. **Environment, forced migration and social vulnerability**. Berlim: Springer-Verlag, 2010, p. 57.

de anormalidade e de responder adequadamente a elas²⁶. A análise dos níveis de mortalidade causados pelo furacão Katrina, principalmente nas camadas mais idosas e pobres da população de Nova Orleans, exemplifica a interação entre riscos naturais e vulnerabilidades sociais²⁷.

A vulnerabilidade envolve processos econômicos, demográficos, políticos e ambientais, sendo resultado de uma função que conjuga a precariedade da estrutura política, a desigualdade da distribuição do poder, a disponibilidade econômica e a ordem jurídica de comunidades²⁸. Ou seja, além das condições ambientais, a instabilidade de instituições políticas também afeta o nível de vulnerabilidade, na medida em que determina a capacidade de implementação de reformas para melhoria dos índices socioeconômicos, de garantia do acesso à informação e de reformulação da infraestrutura e habitação²⁹.

A compreensão do conceito de vulnerabilidade indica a complexidade de questões envolvidas nos deslocamentos de pessoas. Além do endereçamento das causas ambientais locais e globais, o fortalecimento das comunidades vulneráveis depende da melhoria de suas condições de vida e de suas instituições políticas e sociais.

O risco de a causa ambiental dar origem a crises humanitárias pode ser determinado pelo acesso da população: (i) a recursos escassos; (ii) à informação; (iii) a novas tecnologias e (iv) da estabilidade e efetividade de instituições governamentais e civis para enfrentar situações de crise. A partir do estudo da noção de vulnerabilidade, pode-se melhor avaliar a adoção de medidas legais e de políticas públicas específicas³⁰.

²⁶ CUTTER, Susan. L. **Vulnerability to environmental hazards**. Progress in Human Geography, v.20, n.4, 1996, p.529/539.

²⁷ GEMENNE, François. What's in a Name: Social vulnerabilities and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. Environment, forced migration and social vulnerability. Berlim: Springer-Verlag, 2010, p. 29.

²⁸ KLIOT, Nurit. Environmentally induced population movements: their complex sources and consequences. In: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010, p. 84.

²⁹ GLEDITSCH, Nils. Peter. [et al]. **Climate change and conflict: migration link. Coping with crisis**. International Peace Academy, Maio de 2007. Disponível em: <www.ipacademy.org>. Acesso em 20/06/2011.

³⁰ CULLET, Philippe. The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions. In: HUMPHREY, Stephen (ed.). **Human Rights and Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.185.

Populações com direitos humanos já comumente violados são mais suscetíveis a sofrer com os impactos da degradação ambiental e de desastres naturais, que serão agravados pelas mudanças climáticas. A desproteção institucional as torna menos capazes de lutar por sua proteção no âmbito interno e internacional. Percebe-se que um círculo vicioso relaciona o precário acesso a recursos, infraestrutura institucional débil, violações de direitos humanos e a vulnerabilidade a crises ambientais. Por isso, o papel do direito interno e internacional parece evidente.

O estudo da noção de vulnerabilidade tem como objetivo principal “julgar a suscetibilidade do grupo ao agravo, dado um certo conjunto de condições intercorrentes”³¹. A análise de pontos de vulnerabilidade permite que políticas internas e internacionais de prevenção de crises ambientais e de enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas, com aumento da adaptação e da resiliência, tenham por foco as comunidade mais propensas (as mais vulneráveis) a desencadear tais crises, com fortalecimento das instituições sociais, combate à pobreza e recuperação ambiental, com base em um discurso de concreta efetivação de direitos humanos.

Em razão da vulnerabilidade, da falta de recursos e da fragilidade institucional, muitos Estados que serão gravemente impactados pelas mudanças climáticas dependerão de mecanismos de cooperação internacional para o enfrentamento deste desafio.

4. A igual tragicidade do deslocamento e da impossibilidade de deslocamento

É certo que nem todas as pessoas atingidas por desastres naturais ou inseridas em contextos de degradação ambiental, agravados pelas mudanças climáticas, deixam seus lares ou se deslocam para outras regiões ou países – o que não reduz a importância de tais causas como elementos que forçam o deslocamento, porque constituem potenciais situações de desabrigo e de violação de direitos humanos, além de denunciar os efeitos da degradação ambiental no planeta.

³¹AYRES, J. R. **Vulnerabilidade e AIDS: para uma resposta social à epidemia**. Boletim epidemiológico. São Paulo, ano XV, nº 03, Dez.1997, p. 02/04.

É preciso reconhecer que apenas uma pequena parcela das pessoas afetadas por condições ambientais irá se locomover³², pois a maioria prefere permanecer em suas casas, não obstante as dificuldades e a deterioração de sua qualidade de vida, ou, simplesmente, não possuem alternativa. O deslocamento como ação de adaptação às adversidades não é um instrumento disponível a todos. Os mais pobres, como demonstra o movimento de Dust Bowl, em 1930³³, não têm recursos suficientes para financiar o risco de sua movimentação, não possuem informação sobre como e quando se deslocar e suas redes sociais são bastante reduzidas, limitando os destinos possíveis. Igualmente, os eventos envolvendo o furacão Katrina, que devastou grande parte do centro-norte da costa do golfo dos Estados Unidos, afetando milhões de pessoas e seus bens, demonstraram que os grupos mais vulneráveis da população (principalmente idosos e a parcela mais carente) tiveram a maior taxa de mortalidade, pois incapazes de se deslocar em contexto de perigo, em que, ademais, insuficientes os mecanismos institucionais de proteção contra desastres. No Brasil, a cada ano, pessoas carentes colocam em risco suas vidas e de sua família por ausência de alternativas para o deslocamento interno.

Além da disponibilidade de capital financeiro, as redes sociais são fundamentais para o deslocamento de pessoas. Quando uma primeira pessoa se move, ela dá início a uma rede social entre seu local de origem e aquele de destino, que funciona como redutor dos custos e dos riscos das movimentações posteriores que façam parte da rede, pois garante informações sobre adaptação no local de destino e uma base para instalação. Para Hugo³⁴, entender essas redes é fundamental para a compreensão do fenômeno migratório em si mesmo. Serão as redes que garantirão respostas para a

³² HUGO, *op. cit.*, p. 24.

³³Sobre “Dust Bowl”: “Durante os anos 30 do século 20, muitos anos de níveis de chuva abaixo e de temperaturas acima das médias sazonais nas Grandes Planícies dos EUA coincidiram com uma queda generalizada da economia no país (a Grande Depressão) e levaram a uma cadeia de falências das pequenas fazendas, em particular daquelas situadas em terrenos marginais. Acredita-se que cerca de 300000 “Okies” abandonaram a região durante a década do “Dust Bowl” - a maior parte deles migrou para a Califórnia”. Tradução livre de: “During the 1930s, multiple years of below-average rainfall and above-average temperatures in the Great Plains of the United States coincided with a nation wide economic slump (the Great depression) and resulted in the widespread failure of small farms, particularly of those on marginal lands. It is believed that up to 300,000 “Okies” left the region during the ‘Dust Bowl’ decade – many of them migrating to California”. MCLEMAN, Robert. **Climate Change, migration and security**. Canadian Security Intelligence Service, Comentário nº 86, Ottawa, 2004, p. 07.

³⁴ MASSEY, Douglas. S. (et al.). Theories of International Migration: A review and appraisal. **Population and Development Review**. Vol. 19, n. 3, 1993, p. 431/466. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2938462>.>. Acesso em 26/4/2012.

mobilidade também por causas ambientais. Dentro dessas redes de deslocamento, a diversificação de recursos domésticos funciona como elemento de adaptação às adversidades. Enquanto a alguns membros da família são atribuídas atividades na economia local, outros são enviados para trabalhar em outros mercados de mão de obra. Caso as condições socioeconômicas e ambientais locais se deterioresem e as atividades nela gerem renda insuficiente, a família pode contar com as remessas dos migrantes como apoio³⁵.

Assim, muito embora o deslocamento possa ser visto como parte de uma estratégia de sobrevivência, ele depende de: i) as características dos indivíduos disponíveis na família e seu emprego e oportunidades salariais percebidas na origem e no destino; ii) as características do agregado familiar, incluindo tamanho, composição e necessidades percebidas ou sentimento de privação. O tamanho e a composição familiar determinam a presença de outros membros da família que poderiam ser candidatos alternativos para o deslocamento, ou que poderiam substituir o membro migrante no exercício de funções de suma importância, como cuidar das crianças ou dedicar-se ao trabalho agrícola.

Nesse sentido, Barnett e Webber abordam a questão das barreiras ao deslocamento de pessoas:

Existem barreiras para a migração. Barreiras financeiras incluem os custos de transporte, de habitação na chegada e as despesas incorridas durante o desenvolvimento de novas fontes de receita. Assim, quando as pessoas são muito pobres, elas não podem se dar ao luxo de migrar; quando elas são ricas, os benefícios financeiros são poucos. Esse fato implica que os mais pobres não migram ou migrar somente em curtas distâncias. A maioria das pessoas que migram em resposta a mudanças ambientais são as classes médias baixas, que têm dinheiro suficiente para se mover, mas não muito. Existem barreiras de informação à migração, incluindo o conhecimento sobre para onde ir, como chegar lá, e formas de ganhar a vida após a chegada. Há também barreiras legais associadas com a concessão pelos Estados de permissões para entrar e

³⁵MASSEY, *op. cit.*, p. 436.

permanecer - e as condições de entrada e de residência - que tornam difícil para os migrantes circularem através das fronteiras internacionais³⁶.

No Relatório produzido pela Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (“FAO”)³⁷ estimou-se, em 2005, que dois milhões e quatrocentas mil pessoas vivendo em áreas agropastoris do Níger estariam em situação de extrema pobreza e de alta vulnerabilidade à segurança alimentar, com risco de vida e sobrevivendo graças à ajuda internacional. Provavelmente, uma parte dessas pessoas se deslocou, mas outro grupo significativo, muito embora impelido ao deslocamento, não contou com este meio de adaptação.

Como bem coloca Jane McAdam, assim como a necessidade de deslocamento, a impossibilidade de fazê-lo também denota contexto de grande vulnerabilidade³⁸ e risco. Além do deslocamento forçado, a incapacidade de deslocamento em situação de crise ambiental também pode significar uma violação ao direito de cada ser humano à uma vida digna, merecendo ampla e acurada atenção pelos direitos humanos.

5. As causas ambientais para o deslocamento forçado

Condições ambientais podem funcionar como fatores de atração ou de repulsão para o deslocamento de pessoas e este não é um fenômeno novo. Degradação

³⁶ Tradução livre de: “There are barriers to migration. Financial barriers include the costs of transport, housing on arrival and living expenses incurred while developing new income streams. Thus when people are too poor, they cannot afford to migrate; when they are rich, the financial benefits are few. This fact implies that the poorest do not migrate or only migrate short distances. Most of people who migrate in response to environmental changes are the lower middle classes, who have enough money to move, but not far. There are information barriers to migration, including knowledge of where to go, how to get there, and ways to make a life upon arrival. There are also legal barriers associated with the ways states grant permission to enter and reside – and the conditions of entry and residence – that make it hard for migrants to move across international borders”. BARNETT, Jon e WEBBER, Michael. *Migration as adaptation: opportunities and limits*. In: MCADAM, Jane (ed.). **Climate change and displacement**. Oxford: Hart, 2010, p. 41/42. Os autores também sugerem a emergência de dificuldades humanitárias em razão do número de pessoas que não serão capazes de se deslocar exceder bastante o daquele de pessoas com capacidade de deslocamento. Cf. p. 12/13.

³⁷ Programa Mundial para Alimentação. WFP Emergency Assessment Brief: Níger. 2005. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/niger/uploads/assessments/WFP_Assessment%20Brief_August%2005.pdf>. Acesso em 20/09/2011.

³⁸ MCADAM, Jane (ed.). **Climate Change, Forced Migration, and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, versão eletrônica Kindle, posição 569.

ambiental, escassez de recursos e desastres naturais, combinados com contextos de pobreza, insegurança alimentar e conflitos sociais afetaram o movimento populacional ao longo da história humana.

Desde as primeiras sociedades pastorais, fatores ambientais e climáticos influenciaram a escolha do local de fixação humana que melhor contribuísse para o cultivo de vegetais e para a criação de animais. Também as sociedades urbanas foram historicamente guiadas por combinação de fatores que incluiu vantagens climáticas e ambientais para o desenvolvimento das cidades. Brown descreve momentos da história humana em que fatores climáticos foram decisivos para o deslocamento e fixação de populações:

As complexas sociedades do Egito e da Mesopotâmia, por exemplo, nasceram quando multidões migraram das áridas pastagens para zonas fluviais. A resultante necessidade de organizar populações de alta densidade para lidar com a escassez de recursos em áreas restritas é identificada como um dos principais propulsores do desenvolvimento das primeiras civilizações.

Mais tarde ao longo do 4º século a.d., a crescente aridez e as baixas temperaturas causadas por uma prolongada onda de frio, empurraram os Hunos e os Germanos a atravessar o Volga e o Reno e invadir parte da Gália e foram uma das causas do saque de Roma perpetrado pelos Visigodos. Igualmente a expansão muçulmana do século 8º no Mediterrâneo e no sul da Europa foi, de certa forma, causada pela aridez no Oriente Médio³⁹.

Cite-se, ademais, a ilustração de Piguet, de que “para a humanidade, a passagem através do Estreito de Bering da América, 13 mil anos atrás, foi possível devido ao baixo nível do mar da Idade do Gelo. A invasão bárbara da Europa por volta do quarto

³⁹ Tradução livre de: “The complex societies of Egypt and Mesopotamia, for example, emerged as people migrated away from desiccating rangelands and to riverine areas. The resulting need to organize densely packed populations in order to manage scarce resources in restricted areas has been identified as one of the main driving forces behind the development of the first civilizations.

Much later during the 4th century, growing aridity and frigid temperatures from a prolonged cold snap caused the Hun and German hordes to surge across the Volga and Rhine into milder Gaul and eventually led to the sack of Rome by the Visigoths. Likewise, the 8th century Muslim expansion into the Mediterranean and southern Europe was, to some extent, driven by drought in the Middle East”. BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Migration Research series, N. 31, International Organization for Migration, 2008. p. 21.

século tinha causas climáticas, bem como a expansão muçulmana no sul da Europa”⁴⁰. Fatores ambientais impulsionaram movimentos populacionais ao longo da história humana e o deslocamento funcionou como mecanismo de adaptação às adversidades ambientais. Nas palavras de Stojanov, “alguns observadores enfatizam que as civilizações têm diminuído e decaído devido a razões relacionadas com o clima ao longo da história”⁴¹. Entretanto, a escala da ameaça recente deve superar todas as projeções históricas.

Diante de bruscas ou progressivas alterações no meio ambiente que adversamente afetam as condições de vida, pessoas são obrigadas a se deslocar, na maioria das vezes dentro de seus próprios territórios, mas, em outras vezes, ultrapassando as fronteiras de seus países. Walter Kālin, Diretor da Secretaria-Geral de Direitos Humanos para Pessoas Deslocadas Internamente das Nações Unidas, analisa quatro diferentes contextos e causas ambientais para o movimento forçado de pessoas⁴², que seriam: (i) degradação ambiental; (ii) desastres hidrometeorológicos; (iii) risco de desaparecimento de pequenos Estados e (iv) conflitos por recursos escassos. Stojanov lista, por sua vez, cinco causas principais para o que chama de “migração ambiental”: (i) desastres naturais; (ii) alterações ambientais cumulativas; (iii) acidentes industriais; (iv) projetos de desenvolvimento e (v) conflitos por recursos naturais⁴³. Vê-se que a única diferença das duas classificações é que Stojanov chama a atenção para deslocamentos de pessoas relacionados a acidentes industriais e a projetos de desenvolvimento.

Uma das causas ambientais identificadas por Walter Kālin e Stojanov para o deslocamento de pessoas seriam desastres naturais, como enchentes, furacões, tufões e

⁴⁰ Tradução livre de: “Thus, for mankind, the passage across Bering Straits from America 13,000 years ago was possible due to the low sea levels of the Ice Age. The Barbarian invasion of Europe around the fourth century had climatic causes as well as the Muslim expansion in southern Europe.[...]”. PIGUET, E. **Climate and migration: A Synthesis**. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. *Environment, forced migration and social vulnerability*. Berlim: Springer-Verlag, 2010, p. 74/75.

⁴¹ Tradução livre de: “Some observers emphasize that civilizations have declined and fallen due to climate related reasons throughout history”. STOJANOV, Robert. [et al]. **Development, Environment and Migration: Analysis of linkages and consequences**. Olomouc: Palacky University, 2008, p. 18.

⁴² KĀLIN, Walter. **The climate change-displacement nexus**. Discurso proferido no Painel para Redução de Desastres Naturais do Conselho Econômico e Social em Berna, 2008. Disponível em: <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/~/_link.aspx?_id=52C2BC2D9C034F68AFFAEB0F8E3BD735&_z=z>. Acesso em 20/06/2011.

⁴³ STOJANOV, Robert. Environmental factors of migration. In: STOJANOV, Robert. and NOVASAK, J. **Development, environment and migration: Analysis of linkages and consequences**. Olomouc: Palacky University, 2008.

ciclones. Exemplos concretos de desastres naturais que resultaram em fluxos de pessoas são muitos, como os tsunamis no sudeste asiático, em 2004 e no Japão, em 2011. Os efeitos dos desastres naturais são, no mais das vezes, proporcionais ao nível de vulnerabilidade da comunidade atingida e à distribuição da população no território, sendo que a localização de grandes cidades em zonas sísmicas ou em planícies, atrelada ao nível de vulnerabilidade social, aumentam os riscos de grandes deslocamentos de pessoas ocorrerem em razão de desastres naturais.

Alterações ambientais cumulativas, muitas vezes resultantes de degradação ambiental (causa identificada por Kālin), podem levar à redução da disponibilidade de água, à desertificação, ao aumento da salinidade em áreas costeiras e até mesmo a desastres naturais. São uma segunda causa ambiental para o deslocamento de pessoas. Situações de degradação ambiental relacionam-se a fatores diversos, como, por exemplo, à ausência de controles de desmatamento, à utilização de produtos químicos, à disposição irregular de resíduos, à emissão excessiva de efluentes e particulados ou aos acidentes industriais⁴⁴. A degradação ambiental pode ser agravada com as mudanças do clima, em razão do aumento da temperatura e da redução da disponibilidade de água em algumas regiões. Bom exemplo nesse sentido é o que ocorre nos países do Chifre da África, como a Somália, em que a superexposição e exploração do solo gerou degradação, com o esgotamento do solo, sendo esse contexto agravado pela, cada vez maior, escassez de água.

Quanto ao deslocamento de pessoas em razão da degradação progressiva do meio ambiente, Kālin explica que

tal deterioração não causaria necessariamente um deslocamento forçado estritamente dito, mas, em vez disso, incitaria os indivíduos a se deslocar para regiões com melhores oportunidades de renda e melhores condições de vida antes que se torne impossível ficar no lugar de origem. No entanto, se áreas tornarem-se inabitáveis por causa de completas desertificações ou por imersão de zonas costeiras, então as movimentações da população seriam iguais a deslocamentos forçados e se tornariam permanentes⁴⁵.

⁴⁴ Consideramos que acidentes industriais seriam espécie do gênero “*degradação ambiental*”.

⁴⁵ Tradução livre de: “[...] such deterioration may not necessarily cause forced displacement strictly defined, but instead incite people to move to regions with better income opportunities and living conditions before it becomes impossible to stay at home. However, if areas become uninhabitable because of complete

A degradação ambiental também pode funcionar como causa para conflitos e, indiretamente, ocasionar o deslocamento de pessoas. Como Homer-Dixon explica⁴⁶, a escassez de recursos, agravada pela degradação ambiental e o crescimento populacional, leva à pobreza, às tensões intergrupo, ao colapso institucional e a deslocamentos humanos. Nesse ponto, o deslocamento pode ainda ser induzido por revoltas militares que destruam consciente e sistematicamente o meio ambiente, como instrumento de guerra. Exemplos nesse sentido podem ser dados com Hiroshima e Nagasaki, com a política de desmatamento dos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã ou de destruição dos pântanos do sul do Iraque, em 1991, pelo governo iraquiano à época.

Como bem anota Kälín, dentro da categoria de alterações cumulativas do meio ambiente, pode-se apontar também a diminuição da área habitável de pequenos Estados insulares em razão do aumento do nível do mar decorrente do aquecimento global e do derretimento dos glaciares.

Haveria, ademais, situações em que deslocamentos de pessoas são impulsionados por empreendimentos públicos ou privados que impactam o meio ambiente natural e humano, como ocorre, por exemplo, com a construção de hidrelétricas. Não se descuidar da importância desta causa para o deslocamento de pessoas, contudo, esse trabalho terá por foco as causas ambientais que poderão ser diretamente agravadas pelas mudanças climáticas.

Cada uma das causas ambientais para o deslocamento de pessoas merece um enfrentamento diferenciado, pois envolve pressões e impactos diferentes. Impactos ambientais sem efeitos permanentes, como no caso de alguns desastres naturais, poderiam ser enfrentados no âmbito da ajuda humanitária e, em hipóteses específicas, pelo direito dos refugiados, conforme será exposto ao longo deste trabalho, mas os demais casos exigirão soluções permanentes, que possam, inclusive, garantir a possibilidade de realocação das populações mais atingidas⁴⁷, com garantia de usufruto de seus direitos

desertification or sinking coastal zones, then population movements would amount to forced displacement and become permanent”. KÄLIN, *op. cit.*, 2008.

⁴⁶ HOMER-DIXON, *op. cit.*

⁴⁷ A migração pode ser permanente ou provisória. Em diversas partes do mundo, em estações de seca, a população masculina se desloca em busca de emprego em áreas com menor estresse ambiental. Há, ainda, migrações permanentes de áreas rurais para áreas urbanas.

fundamentais, além da implantação de medidas que previnam a destruição do meio ambiente e o deslocamento forçado.

6. As demais causas para o deslocamento

Para a compreensão dos desafios que os deslocamentos de pessoas aportam e que podem ser agravados pelas mudanças climáticas, é preciso ter em mente que tanto o deslocamento quanto a impossibilidade de deslocamento não decorrem tão somente de causas ambientais, ainda quando estas sejam preponderantes, mas são resultado de combinação complexa de fatores. Na maior parte dos casos, crises ambientais agem em conjunto com contextos de extrema pobreza, guerra civil ou repressão política e provocam deslocamentos maciços de pessoas, como, por exemplo, no Haiti, na Somália ou no Sudão.

No caso da Somália, por exemplo, a multicausalidade relaciona-se ao contexto político e econômico em que se insere o país, o qual esteve em guerra civil de 1991 a 2004 e desde então possui governo transitório das Nações Unidas, frágil e incapaz de garantir estabilidade institucional e serviços sociais mínimos. Tendo em vista que a região mais atingida pela carestia em 2011 foi a do sul do país, milhares de pessoas tentaram se deslocar para o norte da Somália em uma tentativa última de sobrevivência.

Na divisa entre o Chad, a Nigéria e Camarões, o lago Chad, reduziu sua extensão e volume de água armazenada em noventa por cento, desde 1963. Dos vinte e cinco quilômetros quadrados² originais, sua área passou para apenas mil trezentos e cinquenta quilômetros quadrados², sendo que a população dependente dele aumentou de treze milhões em 1960 para mais de trinta e cinco milhões de pessoas em 2007. Em razão da escassez de água, doenças e insegurança alimentar têm aumentado dramaticamente na região. Além disso, conflitos entre os mais de trezentos grupos étnicos, que têm se acirrado em razão da disputa pelo acesso à água doce remanescente, combinados à incapacidade das instituições políticas existentes nos países envolvidos de lidar com as disputas emergentes, têm gerado grandes deslocamentos de pessoas⁴⁸.

⁴⁸ Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel. 2011a. Disponível em: <<http://www.unep>

A região do Sahel é considerada “nível zero”, em razão das condições climáticas extremas e da população altamente vulnerável. O Sahel já tem enfrentado deslocamentos maciços de pessoas relacionados com o crescimento populacional, pobreza, insegurança alimentar e instabilidade política crônica. Com a maior parte da população dependente de recursos naturais para a sua sobrevivência, os impactos preditos das mudanças climáticas sobre a disponibilidade desses recursos e sobre a segurança alimentar na região poderão ser dramáticos.

No Brasil, como causa para o deslocamento do nordestino, ao longo principalmente do século XX, “havia”, além das condições ambientais, a precariedade das condições de vida, que resultavam na marginalização e exigüidade de bens e em deslocamentos internos para fugir da pobreza. A vulnerabilidade do nordestino tem sido reduzida com o desenvolvimento e o maior acesso dessa população a recursos e serviços sociais. Contudo, não se deve descuidar da vulnerabilidade física da região aos efeitos das mudanças climáticas, como a desertificação.

O sudeste do Brasil também apresenta grande vulnerabilidade a desastres naturais, principalmente decorrentes de enchentes e de desmoronamentos de encostas, que deverão se tornar cada vez mais frequentes com as alterações nos regimes das chuvas, como impacto das mudanças climáticas. Nesta região, verificam-se ambientes urbanos com comunidades extremamente vulneráveis do ponto de vista social e que residem em áreas degradadas e altamente suscetíveis a desastres naturais e industriais. Contudo, muito embora presentes todos os elementos propulsores do deslocamento, parte das pessoas que vive nestas áreas de risco não se deslocam e ilustram uma segunda faceta do fenômeno, que é a impossibilidade do deslocamento – igualmente importante para o enfrentamento da questão pelo direito e para a proteção dos direitos humanos dessas pessoas.

Na América do Sul, a cidade de Cochabamba na Bolívia passou por sucessivas crises de escassez de água durante todo o século XX. Se, inicialmente, os problemas relacionavam-se à insuficiência de infraestrutura para captação e armazenamento de água, mais recentemente, o rápido derretimento dos glaciares, principal fonte de água doce para toda a Bolívia, tem indicado a gravidade do problema do acesso a

recursos hídricos no país e principalmente na região de Cochabamba. A Organização Não Governamental Observador Global, ao comentar o desaparecimento do glaciar Chacaltaya, em 2009, anotou que:

Nenhum dos especialistas consultados pelo Observador Global havia suposto que a geleira Chacaltaya desapareceria em 2009: a realidade ultrapassou as suas previsões. Quando estávamos ao pé do que foi outrora a geleira de Chacaltaya, a 5.300 metros, onde funcionava a pista de esqui mais alta do mundo, vendo um centro turístico praticamente abandonado, não podíamos acreditar nas fotos que abundam no local e que mostram em preto e branco a massa gigante branca que cobria o morro há alguns anos atrás⁴⁹.

Em todos esses casos, a pobreza, a debilidade da infraestrutura pública de proteção social e a baixa participação política combinam com fatores físicos e geográficos, agravados pela degradação ambiental e pelas mudanças do clima, e dão origem a contextos de grande vulnerabilidade, passíveis de serem palco de graves desastres naturais e de crises humanitárias por escassez de água e de alimentos. De fato, como bem expõe Myers, “a pobreza serve como fator adicional de ‘retração’ associado com os problemas ambientais a deslocar pessoas. Outros fatores incluem as pressões da população, desnutrição, falta de terra, o desemprego, urbanização demasiadamente rápida, doenças pandêmicas e as políticas erradas dos governos, juntamente com conflitos étnicos e convencionais”⁵⁰.

São situações dramáticas, aparentemente cada vez mais recorrentes em países vulneráveis ambientalmente e socialmente, em que a distinção entre fatores econômicos e políticos deixa de ser clara; situações em que a deterioração calamitosa do

⁴⁹ Tradução livre de: “Ninguno de los expertos consultados por Observador Global suponía que el glaciar Chacaltaya iba a desaparecer en 2009: la realidad superó ampliamente sus pronósticos. Cuando estuvimos a los pies de lo que fue el Glaciar Chacaltaya, a 5.300 metros de altura, allí donde funcionaba la pista de esquí más alta del mundo, viendo un centro turístico prácticamente abandonado, no pudimos creer las fotos que abundan en el lugar y muestran en blanco y negro la gigantesca masa blanca que cubría al cerro pocos años atrás. Organización Não Governamental Observador Global. **Bolivia, un futuro sin agua**. 15/12/2009. . Disponível em: <<http://observadorglobal.com/bolivia-un-futuro-sin-agua-n45.html>> Acesso em 20/06/2011.

⁵⁰ Tradução livre de: “Poverty serves as an additional ‘push’ factor associated with the environmental problems displacing people. Other factors include population pressures, malnutrition, landlessness, unemployment, over-rapid urbanization, pandemic diseases and faulty governments policies, together with ethnic strife and conventional conflict”. MYERS, *op. cit.*, p. 02.

sistema de sobrevivência nativo torna a completa distinção entre causas ambientais e socioeconômicas que forçam o deslocamento de pessoas um exercício diabólico⁵¹.

O deslocamento de milhares de pessoas em razão da escassez de água e de alimentos, relacionado à degradação ambiental, assim como decorrente de desastres naturais, será agravado pelas mudanças climáticas. Esse fenômeno não pode passar despercebido ao argumento de que estaria combinado a fatores econômicos.

7. As mudanças climáticas

A relação entre as alterações climáticas e a atividade humana vem sendo estudada desde os anos 50 do século XX, quando o aumento da temperatura média no planeta passou a ser relacionado ao aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. Contudo, somente a partir da década de 80 tal fenômeno passou a despertar maior interesse científico. Um marco nesse sentido foi a publicação do Relatório *Brundtland* – Nosso Futuro Comum (1987)⁵², que o mencionou como o maior desafio ambiental a ser enfrentado pelo desenvolvimento.

No ano seguinte, em junho de 1988, o Canadá sediou a Conferência Mundial sobre Mudanças Atmosféricas (*The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*), quando foi proposta a adoção de uma convenção internacional sobre o tema. Em novembro do mesmo ano, o PNUMA, em colaboração com a Organização Mundial de Meteorologia (“WMO” - *World Meteorological Organization*), criou o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (“IPCC”- *Intergovernmental Panel on Climate Change*).

⁵¹ SOUSA SANTOS, Boaventura. **Toward a new legal common sense**. 2ª ed., Londres: Butterworths, 2002, p. 226.

⁵² O Relatório Brundtland é o documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987, no qual desenvolvimento sustentável é concebido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

A questão da mudança do clima tem sido mais detidamente discutida em fóruns internacionais desde 1990, quando houve a publicação do primeiro relatório pelo IPCC⁵³ e os cientistas envolvidos na pesquisa alertaram para o aumento considerável de gases de efeito estufa na atmosfera nos últimos cento e cinquenta anos. Esse período coincide com a consolidação do movimento industrial na maior parte dos países do planeta.

Neste trabalho são referidas as principais conclusões do quarto e último relatório do IPCC, publicado em 2007. O fato de o IPCC congregar previsões de cientistas e posições de governos do mundo inteiro certamente contribui para que posições extremamente pessimistas sejam desconsideradas, posicionando-se de forma prudente. O relatório de 2007 afirma que as emissões globais de gases de efeito estufa aumentaram em 70% no período de 1970 a 2004. Dentre esses gases, o maior aumento observado refere-se ao dióxido de carbono, em mais de 80%. Os principais setores que contribuíram para o aumento das emissões foram o industrial, transportes e energia, que juntos respondem por mais de 68% das emissões⁵⁴.

Quanto à elevação do nível do mar no século XX, foi de dezessete centímetros, como média global. Para o século XXI, o Relatório de 2007 estimou um aumento que podia variar de dezoito centímetros a cinquenta e nove centímetros⁵⁵, calculado em razão do derretimento dos glaciares. Mais recentemente, em 2009, o

⁵³ O IPCC constitui grupo de trabalho responsável pelo estudo das alterações climáticas no planeta. É composto por uma equipe de mais de dois mil cientistas de todo o mundo, que se utiliza de metodologia baseada em histórico comparativo do clima nas diversas regiões do globo, emitindo, periodicamente, relatório sobre a evolução de fenômenos climáticos observados, bem como prognóstico de efeitos climáticos futuros. O IPCC compila o material científico produzido por cientistas credenciados, que são divididos em três principais grupos de trabalho: o primeiro deles avalia os aspectos científicos do fenômeno de alteração dos regimes climáticos, o segundo examina a vulnerabilidade dos sistemas humanos e naturais e avalia ações de adaptação e o terceiro grupo se debruça sobre possíveis ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa. Os relatórios do IPCC são publicados a uma média de cada 4 (quatro) ou 5 (cinco) anos e trazem resultados do monitoramento climático, avaliando suas alterações e potenciais impactos.

⁵⁴ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. **Relatório síntese dos Grupos de trabalho do IPCC**. 2007, p. 36. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em 27/02/2012.

⁵⁵ *Idem, ibidem*.

Relatório “*Copenhagen diagnosis*” concluiu que “o nível global do mar deverá elevar-se ao menos o dobro das projeções inicialmente realizadas”⁵⁶.

Parte dos cientistas que estudam o tema afirmam que alterações no clima comumente possuem causas naturais, tais como o ciclo solar, a variação orbital, os impactos dos meteoritos e a deriva dos continentes, aproximando-se ou afastando-se dos polos, e que mesmo grandes alterações climáticas fazem parte dos ciclos geológicos terrestres⁵⁷. Contudo, parece unânime a posição, bem exposta nos relatórios do IPCC⁵⁸, de que a essas causas naturais tem-se agregado o crescente aumento de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre, acelerando alterações climáticas.

Evidência das causas antropogênicas é demonstrada pela metodologia de estudo do clima adotada pelo IPCC, através do monitoramento da frequência de ocorrência de eventos climáticos severos nos últimos anos e da combinação de dados, tais como o aumento da temperatura no planeta, o aumento do nível médio do mar, a diminuição da cobertura por neve no hemisfério norte, o aumento de lagos por deglaciação e alterações nos ecossistemas ártico e antártico⁵⁹. Os estudos do IPCC demonstram que alterações

⁵⁶ Tradução livre de: “[...] global sea level is likely to rise at least twice as much as projected”. ALLISON, I. (et al.). **The Copenhagen diagnosis: Updating the world on the latest climate science**. 2009. Disponível em: <<http://www.copenhagendiagnosis.com/>>. Acesso em 15/01/2012.

⁵⁷ Quanto ao significado de ciclos geológicos terrestres, esclarece a infopédia da Editora Porto que seriam: “sucessão de fenômenos sistematicamente reproduzidos pela mesma ordem em períodos regulares na crosta terrestre.

A Terra em geral, principalmente a crosta, apesar da sua aparente estabilidade, não se encontra em equilíbrio. A enorme quantidade de energia recebida do Sol e a gravidade terrestre são responsáveis pela sua geodinâmica externa, que tende a nivelar e alinhar a superfície terrestre, originando, em termos teóricos, uma superfície sem relevo.

No interior da Terra existe também grande quantidade de energia que se supõe resultante dos restos de energia térmica gerada por compressão e reajustes físico-químicos dos materiais. Esta energia provoca, fundamentalmente na crosta, ações mecânicas, orogenias, movimentos de placas, etc., e reações físico-químicas que são responsáveis pela sua geodinâmica interna. Estes efeitos tendem a reconstruir os relevos que os agentes de dinâmica externa vão novamente destruir.

O equilíbrio nunca é conseguido, e os fenômenos ocorrem sequencialmente de um modo cíclico, constituindo os ciclos geológicos.

Em cada ciclo geológico pode considerar-se uma fase de orogénese, uma de gliptogénese e outra de litogénese”.

Ciclo geológico. In: Infopédia. Porto: Porto Editora, 2003-2011. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$ciclo-geologico](http://www.infopedia.pt/$ciclo-geologico)>. Acesso em: 7/4/2012.

⁵⁸ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. *op. cit.* 2007b.

⁵⁹ *Idem, ibidem.*

climáticas que antes demoravam centenas de anos para serem observadas vêm ocorrendo em escala planetária em intervalo de tempo de apenas algumas décadas. Alterações aceleradas nos dados coletados pelo IPCC, em curto espaço de tempo, principalmente nos últimos cinquenta anos, evidenciam que o aquecimento global não se deve tão somente a causas naturais, as quais exigiriam espaço temporal muito maior para que alterações climáticas fossem observadas⁶⁰.

Quanto às causas antropogênicas para as alterações climáticas, a principal é a emissão de gases de efeito estufa, que decorre de todos os aspectos da vida moderna. Como praticamente todas as atividades e intervenções humanas resultam em emissões, o aumento da população do planeta e o crescimento econômico, conjugados à ausência de políticas de redução de emissões conduziram, inevitavelmente, ao estrondoso aumento dos níveis de emissões. As mudanças climáticas desafiam o próprio modelo de civilização atual, pois as altas concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera decorrem, muitas vezes, de atividades lícitas.

Nesse processo, é importante compreender que o efeito estufa possui função fundamental à manutenção da vida no planeta, pois aprisiona a radiação, impedindo sua súbita perda ao espaço, mantendo a temperatura média no planeta propícia ao desenvolvimento da vida. Contudo, o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera desequilibra a absorção e emissão de radiação solar dentro da atmosfera e na superfície terrestre, resultando em alterações na temperatura do planeta, com consequências sobre sistemas físicos e biológicos, dos quais dependem a saúde e sobrevivência da própria espécie humana⁶¹.

Ainda que muito se discuta sobre o prognóstico de aumento da temperatura média no planeta para as próximas décadas, o IPCC prevê que mesmo um aumento de pouco mais de 1° C terá consequências sobre todo o sistema climático⁶², com ocorrência, cada vez mais frequente, de eventos climáticos severos, como secas prolongadas, enchentes, ciclones, ondas de calor e frio e tornados, exacerbando vulnerabilidades.

⁶⁰ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. *op. cit.* 2007b.

⁶¹ GOLDEMBERG, José. **Energia, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998, p. 70.

⁶² Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. *op. cit.*, 2007b, p. 46.

Ademais, a elevação do nível do mar, em razão do aumento da temperatura e do derretimento das geleiras, poderá trazer dificuldades para populações de zonas costeiras e insulares.

Os efeitos diretos do aquecimento global repercutirão principalmente sobre atividades climato sensíveis, como a agricultura, piscicultura e o extrativismo, mas também terão efeitos indiretos sobre a saúde humana, segurança alimentar, cidades, habitação e indústrias. Quanto aos ecossistemas, para o IPCC, alterações na temperatura e regime climático tendem a provocar verdadeira tragédia natural, com a previsão de extinção de 20 a 30% das espécies vegetais e animais para um aumento de temperatura global de 1,5°C a 2,5°C⁶³. Os efeitos previstos sobre a agricultura serão multifacetados: em locais de média e alta latitude, a produtividade tende a aumentar com aumentos de temperatura de 1°C a 3°C, mas tendem a cair expressivamente em locais de baixa latitude⁶⁴, gerando problemas para tais regiões, nas quais se concentra a maior parte da população humana.

O aquecimento global e as mudanças climáticas podem conduzir à escassez de recursos naturais em certas regiões, prejudicando o sustento das pessoas e provocando o seu deslocamento ou, em situações extremas, conflitos entre grupos sociais. Segundo o relatório “*Stern Review*”, na hipótese moderada de uma elevação de temperatura de 2° a 3°C, pelo menos um bilhão de pessoas serão afetadas por crescente escassez de água⁶⁵.

Segundo estudo da Organização Internacional para Migração as regiões mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas e ao aumento do nível do mar, com alto potencial para o deslocamento de pessoas, serão o sul e leste asiático, partes do continente africano e pequenas ilhas⁶⁶. Quanto ao sul e leste asiático, o aumento do nível do mar pode provocar o deslocamento de grandes contingentes populacionais, tendo em vista que seis das dez maiores cidades asiáticas estão localizadas na costa (Jacarta, Shangai, Toquio, Manila, Bancok e Mumbai). Na África, milhões de pessoas encontram-se

⁶³ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. *op. cit.*, 2007b, p. 48

⁶⁴ *Idem, ibidem*, p. 48.

⁶⁵ STERN, *op. cit.*

⁶⁶ BROWN, *op. cit.*, p.31.

em estado de vulnerabilidade ambiental, principalmente em torno do delta do Rio Nilo e ao longo da costa oeste da África⁶⁷. Quanto às pequenas ilhas, há vinte e quatro pequenas ilhas que são também Estados independentes e várias delas, principalmente Tuvalu⁶⁸, Vanuatu, Kiribati e as Maldivas, estão sob risco de restarem submersas com um aumento do nível do mar superior a três metros⁶⁹.

Em resumo, visualizam-se três cenários de maior suscetibilidade a deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais associadas ao clima: o primeiro deles em áreas fisicamente suscetíveis a eventos climáticos extremos (como ciclones, maremotos, furacões, enchentes⁷⁰); o segundo em áreas de baixa altitude, que poderiam submergir com o aumento do nível do mar, sejam áreas costeiras⁷¹ ou pequenas ilhas; e o terceiro em áreas afetadas por degradação ambiental⁷².

As mudanças climáticas afetarão desproporcionalmente os países pobres com economias enraizadas em setores climato-sensíveis, nos quais os recursos financeiros e tecnológicos são escassos, e onde, conseqüentemente, há poucas possibilidades de

⁶⁷ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *op. cit.*, p. 08.

⁶⁸ Tuvalu é um pequeno Estado insular no oceano Pacífico, cujo pico se eleva a apenas cinco metros acima do nível do mar. Atualmente, a ilha já experimenta frequentes inundações e a elevação do nível do mar por mais de 3 metros já poderia ter efeitos devastadores. BROWN, *op. cit.*, p.31.

⁶⁹ BROWN, *op. cit.*, p.31.

⁷⁰ Em áreas costeiras, em especial do delta do rio Mekong, no Vietnã e do delta do Ganges-Brahmaputra, em Bangladeshi, já tem sido observado o deslocamento de milhares de pessoas todos os anos em razão de enchentes associadas a alterações climáticas combinadas com contextos de enorme degradação ambiental. Cf. WOODROFFE, Collin. D. [et al.]. Landscape variability and the response of Asian Mega-Deltas to environmental change. In: HARVEY, Nick (ed.). **Global change and integrated coastal management: the Asia-Pacific Region**. Dordrecht: Springer, 2006, p. 277.

⁷¹ Bangladeshi também sofrerá enormemente com o aumento do nível do mar, tendo em vista que a maior parte do seu território e da sua população está ao nível do mar. Cf. WOODROFFE, *op. cit.*, p. 280.

⁷² VIDAL, John. **Pacific Atlantis: First climate change refugees**. The Guardian. 25/11/2005. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2005/nov/25/science.climatechange>>. Acesso em 25/06/2011.

Cf. também **Disappearing World: Global Warming Claims Tropical Islands**. The Independent, 24/12/2006. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/disappearing-world-global-warming-claims-tropical-island-429764.html>>. Acesso em 25/06/2011.

Sobre o processo de desertificação na África, cabe ressaltar a obra de REICH, P.F.; NUMBEM, S.T.; ALMARAZ, R.A.; e ESWARAN, H. Land resource stresses and desertification in Africa. In: BRIDGES, E.M., [et. al.] (eds.). **Responses to Land Degradation**. Nova Délhi: Oxford, 2001.

adaptação⁷³. A vulnerabilidade à variabilidade climática emerge de uma combinação do nível de disponibilidade de recursos naturais e da dependência humana sobre os recursos⁷⁴.

Em razão do potencial de agravamento da degradação ambiental e da exacerbação de eventos climáticos extremos, as mudanças climáticas apresentam-se no centro dos estudos sobre os deslocamentos de pessoas por causas ambientais. Mudanças no clima, por si só, apenas em contextos específicos (como, por exemplo, nos caso da submersão de algumas ilhas) podem forçar, diretamente, o deslocamento de pessoas. Contudo, alterações nos regimes climáticos do planeta produzem efeitos ambientais que são capazes de agravar vulnerabilidades já existentes, forçando o deslocamento de pessoas. Elas podem intensificar a ocorrência de desastres naturais, aumentar os meses de estiagem, reduzindo a disponibilidade de água em áreas já afetadas pelas secas, além de acirrar a competição por recursos naturais já escassos.

O Relatório da Secretaria Geral da ONU, de 2009, intitulado “Mudanças Climáticas e suas possíveis implicações para a segurança”⁷⁵, identifica os efeitos das mudanças climáticas como fatores multiplicadores de ameaças. Significa dizer que os seus impactos funcionam como estopins para crises humanitárias em que presentes fatores não climáticos de ordem econômica, social, política, pressões demográficas e de degradação ambiental. As ameaças multiplicadas referem-se à insegurança alimentar e a restrições na disponibilidade de água e de outros recursos naturais. Os resultados são diversos e conectados, como, por exemplo, o deslocamento de pessoas, a competição por recursos, a desestabilização política e conflitos. Expõe-se, abaixo, a teia de multicausalidade do fenômeno como exposta no Relatório “Mudanças Climáticas e suas possíveis implicações para a segurança”⁷⁶, da ONU⁷⁷.

⁷³ VERSCHUUR, M. A. VAN **Vulnerability, adaptation and mitigation: Social aspects of gradual and abrupt climate change**. Haia: Netherlands Organisation for Scientific Research, abr. 2004, p. 14.

⁷⁴ KROL, Marteen. S.; FUHR, Dagmar. e DORING, Andreas. Semi-arid northeast Brazil: integrated modeling of regional development and global change impacts. In: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010, p. 119.

⁷⁵ Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU. **Relatório da Secretaria Geral da ONU A/64/350: Climate change and its possible security implications**. Nova Iorque, 11/09/2009.

⁷⁶ Nações Unidas. Assembléia Geral da ONU. *op. cit.*, 2009.

⁷⁷ *Idem, ibidem*.

Fonte: Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU. Relatório “Mudanças Climáticas e suas possíveis implicações para a segurança”. Documento A/64/350, 2009.

Ou seja, os impactos das mudanças climáticas atuarão em combinação com fatores existentes, multiplicando ameaças anteriores e o resultado dessa relação poderá determinar o deslocamento forçado de pessoas. As mudanças climáticas não são apontadas como causa única para o deslocamento forçado de pessoas, pois inerente multicausalidade. Porém, podem ser indicadas como fator constituinte de ônus adicional sobre as comunidades mais vulneráveis.

Os países menos desenvolvidos, que foram os menos responsáveis pelas emissões históricas de carbono na atmosfera, serão os mais afetados pelas consequências das mudanças do clima. Essa distorção entre causador e impactos das mudanças climáticas também repercute no âmbito dos deslocamentos de pessoas, gerando graves crises ambientais em países que historicamente pouco contribuíram para a emissão de gases de efeito estufa. Por isso, a questão envolvendo as pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais deve ser enfrentada com o reconhecimento dessa distorção, impondo

o desafio de que o direito internacional desenvolva mecanismos de regulação e partilha de encargos e responsabilidades.

8. A importância do estudo do tema

Os deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas são resultado de uma função complexa que envolve diversos fatores caracterizantes da vulnerabilidade. O baixo nível de resiliência, decorrente da pobreza, fragilidade de instituições políticas e sociais aptas a lidar com contextos de crise, além da insuficiência de informações e de tecnologia, combinados com o agravamento da degradação ambiental e de desastres naturais, constituem os componentes de uma receita capaz de gerar grandes crises humanitárias e a impor medidas de proteção em âmbito nacional e internacional.

Não se trata de premonição pessimista, mas de uma leitura de eventos e contextos que já estão sendo observados em várias partes do planeta, conforme ilustrado nos tópicos anteriores. As mais atingidas serão as populações daquelas regiões mais pobres, às quais o discurso dos direitos humanos parece ainda vazio e distante da realidade.

A temática deve suscitar a atenção dos estudiosos de direitos humanos por diversos motivos. Primeiro, porque indica a vulnerabilidade a que estava exposta determinada população (seja econômica, política ou social, etc.) antes da crise, muitas vezes sem que os direitos humanos mais básicos lhes fossem garantidos, a possibilitar que fatores ambientais funcionassem como estopim para crises e conflitos por sobrevivência. Ademais, porque, durante a crise, a involuntariedade presente no deslocamento forçado ou na impossibilidade de deslocamento podem ensejar diversas situações de violação de direitos humanos. Ainda, porque o ressentimento é acompanhado pela dramaticidade do desarraigamento do deslocado do seu local de origem, pela perda de sua identidade e, mais uma vez, pela potencial violação de direitos humanos pela discriminação e escassez de recursos para a sobrevivência.

Em perspectiva diversa, a temática merece a atenção dos estudiosos de direitos humanos porque ilustra os efeitos danosos da tortuosa relação estabelecida entre o

homem, o meio ambiente e o desenvolvimento. A própria noção de vulnerabilidade ambiental, principalmente aos efeitos das mudanças climáticas, demonstra a relação de injustiça global econômica e ambiental a mover a desigualdade existente nas relações humanas nos dias atuais, em que os impactos gerados pela exploração do meio ambiente, com vistas à manutenção de um modo de vida usufruído por pequena parte da população do planeta, terão repercussões mais graves sobre justamente aqueles que já mais sofrem com a escassez de recursos e que, historicamente, foram os que menos contribuíram para a acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera.

8.1 A relação com a segurança internacional

O fenômeno merece, ademais, atenção porque deslocamentos forçados de pessoas podem pressionar as populações receptoras, agravando conflitos preexistentes e dando azo a contextos de insegurança internacional⁷⁸. Os fatores ambientais, quando combinados com pobreza, fragilidade política e institucional, intolerância étnica e religiosa, podem dar origem a grandes crises humanitárias. Ademais, o deslocamento de pessoas por causas ambientais gera pressão também sobre a comunidade de acolhimento – o que pode resultar em insuficiência de recursos e também em agravamento de conflitos preexistentes⁷⁹.

Várias áreas do norte e nordeste da África, altamente vulneráveis às condições ambientais, e que têm experimentado o agravamento da desertificação e ciclos de secas cada vez mais longos e recorrentes, já foram palco de conflitos suscitados por combinação de fatores em que presente causa ambiental. O conflito em Darfur, em 2003, ilustra o potencial de deterioração das relações entre diferentes grupos étnicos em contextos de concorrência por recursos escassos combinados com instituições políticas e sociais pouco democráticas e incapazes de enfrentar situações de crise.

⁷⁸ Noruega. Conselho para Refugiados. Future floods of refugees: a comment on climate change, conflict and forced migration. 2008. Disponível em <http://www.nrc.no/arch/_img/9268480.pdf>.

⁷⁹ JUSS, Satvinder Singh. **International migration and Global Justice – Law and migration**. Hampshire: Ashgate, 2007, p. 176.

Conflitos entre tribos do sul e do norte, em razão da concorrência por recursos escassos, fizeram parte da história do Sudão, como, por exemplo, demonstram a primeira (1955-1972) e a segunda (1983-2005) guerras civis sudanesas, sendo que a segunda delas teria causado mais de dois milhões de mortes e um milhão de refugiados. Com relação ao segundo período de conflito, que teve seu auge em 2003, o Sudão vinha sofrendo com mais de vinte anos de chuvas em níveis abaixo da média, com o aumento dos ciclos das secas, redução drástica da disponibilidade de água na região e aumento da escassez de alimentos, agravados pelo aumento da população. Em razão das condições ambientais, os nômades árabes Baggara levaram seus rebanhos para as áreas do sul, ocupadas por comunidades agrárias de negros africanos – o que gerou pressão sobre as comunidades do sul e um grande conflito entre as populações árabes e não-árabes⁸⁰.

O conflito ocorrido em 2003 não se deveu tão somente às condições ambientais, mas resultou de uma combinação multicausal da pressão ambiental sobre o colapso de estruturas sociais que tradicionalmente mitigavam os conflitos por recursos. Estudiosos sobre o evento em Darfur indicam antecedentes de fragilidade institucional, afirmando que a abolição das administrações tribais durante os anos de 1970, pelo presidente Nimeri, que eram capazes de gerar acordos que mitigavam as divergências tribais, teve profundas implicações sobre os mecanismos tradicionais de reconciliação na região. Ademais, as políticas de Khartoum, durante os anos de 1980 e início de 1990, de divisão de grupos étnicos em Darfur, combinadas com a escassez de recursos e a pressão populacional gerada pelo deslocamento de pessoas em busca de terras aráveis, agravou a disputa entre populações árabes e não-árabes na região, com a participação de grupos de milícias e do próprio governo do Sudão⁸¹. Sem adentrar nas questões envolvendo os atos de violação de direitos humanos empreendidos pelo governo sudanês durante o conflito, ressalta-se que gerou grave crise humanitária, com milhares de mortos e refugiados, além de agravar ainda mais as relações entre as populações da região⁸².

⁸⁰ Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Environment, conflict and peacebuilding**. 2009b, p. 09.

⁸¹ Cite-se que o presidente Omar al-Bashir está sendo processado pelo Tribunal Penal internacional pelo cometimento de violações de direitos humanos.

⁸² Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2009b, p. 09.

Toda a região do Chifre da África, que faz fronteira com o Sudão, e inclui a Etiópia, Somália, Djibouti e Eritreia, sofre constantemente com períodos de longa estiagem, que têm se agravado com o aquecimento do Oceano Índico⁸³. Entre 1985 e 1986, uma grande seca abateu a Etiópia e aproximadamente seiscentas mil pessoas foram forçadamente deslocadas pelo exército para regiões do sul, conforme expõe o Professor Greppi da Universidade de Ferrara⁸⁴.

O agravamento das condições ambientais pelas mudanças climáticas, a predizer o aumento dos ciclos de seca e a redução da disponibilidade de água, tenderá a reduzir ainda mais a disponibilidade de recursos para subsistência na região. Futuras ondas de deslocamentos de pessoas, combinadas à extrema pobreza e à instabilidade política e institucional ainda tão presentes na região, poderão dar origem a novos conflitos, que, no pior cenário, poderão se espalhar para outras áreas da franja sul do deserto do Saara e Chifre da África. Em relatório sobre o meio ambiente, conflito e construção de cenários de paz, o PNUMA reconheceu que os fatores ambientais são raramente, ou nunca, a única causa para conflitos violentos, mas que combinados a questões étnicas e a condições econômicas adversas podem ensejar significativa violência, pois “a exploração de recursos naturais e relacionados com estresses ambientais podem estar envolvidos em todas as fases do ciclo de conflito, desde a contribuição para a eclosão e para a perpetuação da violência, até minar as perspectivas para a paz”⁸⁵.

Além disso, as possíveis consequências das mudanças climáticas para a disponibilidade de água, segurança alimentar, os limites do litoral, e a distribuição da população no território também podem suscitar ameaças à segurança internacional, tanto em razão de agravamento das tensões já existentes quanto por potencialmente gerar novos

⁸³ Interessante abordagem dos eventos de carestia que abateram o Chifre da África em 2011, exposta pela jornalista Giovana Sanchez, em “Entenda a seca no chifre da África”, em [globo.com.](http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/entenda-seca-no-chifre-da-africa.html), em 12/08/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/entenda-seca-no-chifre-da-africa.html>>. Acesso em 10/11/2012.

⁸⁴ GREPPI, Claudio. **Processos de urbanização e políticas territoriais na Etiópia**. Tradução Silvino José Assmani. Revista GEOsul, n. 11. Ano VI, 1991.

⁸⁵ Tradução livre de: “the exploitation of natural resources and related environmental stresses can be implicated in all phases of the conflict cycle, from contributing to the outbreak and perpetuation of violence to undermining prospects for peace”. Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2009b, p. 05.

conflitos⁸⁶. Diversas ações para adaptação na região do Sahel reconhecem as relações entre as alterações das condições climáticas e o deslocamento de pessoas e conflitos. Contudo, apenas alguns Planos de Ação Nacionais (“NAPAs”), que serão melhor abordadas no Capítulo 2, incluíram medidas diretamente endereçadas à redução do deslocamento de pessoas e à prevenção de conflitos – as quais poderiam indicar as ações de adaptação prioritárias. Negligenciar os fatores que podem desencadear conflitos e deslocamentos de pessoas pode resultar em políticas de adaptação insuficientes⁸⁷.

O Secretário Geral da ONU, em sua mensagem proferida durante o “Dia Internacional para a Prevenção da Exploração do Ambiente durante Conflitos Armados”, em 2008, reconheceu a importância do meio ambiente para a consolidação da paz internacional. Referindo-se a Darfur, afirmou que “a paz duradoura em Darfur irá depender em parte da solução da competição subjacente para água e solo fértil. E não haverá paz duradoura no Afeganistão se os recursos naturais que sustentam os meios de subsistência e os ecossistemas forem destruídos”⁸⁸. Em 2007, o Secretário-Geral da ONU, durante o Debate do Conselho de Segurança sobre segurança, energia e clima, já havia reconhecido que “a degradação ambiental tem o potencial de desestabilizar regiões propensas a conflitos, especialmente quando agravada pelo acesso não equitativo ou politizado a recursos escassos”⁸⁹.

Anteriormente, durante o Painel do Secretário-Geral da ONU sobre ameaças, desafios e mudança, de 2004, o Secretário geral da ONU Kofi Annan já havia consignado a conexão entre pobreza, degradação ambiental e insegurança internacional:

⁸⁶Alemanha. Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha. **Climate change and security: Challenges for German development cooperation**. 2008. Também mencionado em Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Environment, conflict and peacebuilding*. 2009.

⁸⁷Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Livelihood Security: Climate change, conflict and migration in the Sahel**. 2001, p. 10.

⁸⁸Tradução livre de: “Lasting peace in Darfur will depend in part on resolving the underlying competition for water and fertile land. And there can be no durable peace in Afghanistan if the natural resources that sustain livelihoods and ecosystems are destroyed”. Nações Unidas. **Discurso do Secretário-Geral da ONU no dia internacional para a prevenção da exploração do meio ambiente durante conflitos armados**. Nova Iorque, 06/11/2008.

⁸⁹Tradução livre de: “Environmental degradation has the potential to destabilize already conflict-prone regions, especially when compounded by inequitable access or politicization of access to scarce resources”. Nações Unidas. **Discurso do Secretário-Geral da ONU durante o Debate do Conselho de Segurança sobre segurança, energia e clima**. Nova Iorque, 17/04/2007.

As ameaças à segurança estão interligadas. [...] A pobreza, as doenças infecciosas, a degradação ambiental e guerra alimentam um ao outro em um ciclo mortal. [...] O stress ambiental, causado por grandes populações e escassez de terras e outros recursos naturais, pode contribuir para a violência civil. [...] No entanto, raramente são levadas em consideração preocupações ambientais em estratégias de segurança, de desenvolvimento ou humanitárias. [...] Mecanismos mais jurídicos são necessários na área de recursos naturais, lutas pelos quais têm sido muitas vezes um obstáculo à paz. [...] Um novo desafio para as Nações Unidas será dar apoio aos Estados fracos – especialmente, mas não limitado, àqueles que se recuperam de guerras – na gestão dos seus recursos naturais para evitar conflitos futuros.⁹⁰

A adequada governança global para a manutenção da paz e prevenção de conflitos determina que a comunidade internacional reflita sobre os mecanismos de direito internacional que poderão ser reconstruídos e implementados para o enfrentamento da temática das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Ignorar as relações entre degradação ambiental, mudanças climáticas, deslocamentos de pessoas e conflitos pode significar a adoção tardia de medidas preventivas importantes para evitar conflitos e construir cenários de paz local e internacional.

8.2 Importância do tema para o estudo dos direitos humanos no Brasil

À primeira vista, muitos podem se perguntar sobre o interesse que a temática possa suscitar ao Brasil, ao argumento de que, em razão das dimensões continentais do país, provavelmente brasileiros não seriam forçados a se deslocar para outros países por causas ambientais, ainda que agravadas pelas mudanças do clima.

⁹⁰Tradução livre de: “Threats to security are interconnected [...] Poverty, infectious disease, environmental degradation and war feed one another in a deadly cycle. [...] Environmental stress, caused by large populations and shortages of land and other natural resources, can contribute to civil violence [...] Yet rarely are environmental concerns factored into security, development or humanitarian strategies [...] More legal mechanisms are necessary in the area of natural resources, fights over which have often been an obstacle to peace [...] A new challenge for the United Nations is to provide support to weak States – especially, but not limited to, those recovering from war – in the management of their natural resources to avoid future conflicts”. Nações Unidas. Assembleia-Geral. Painel sobre ameaças, desafios e mudanças. **A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.** Nova Iorque, 2004.

Equivocadamente, muitos consideram que o tema diga somente respeito à Somália, Etiópia, etc., e que, por isso, não mereça a atenção de uma tese em direitos humanos no Brasil.

Em uma perspectiva internacional imediata, já se verifica a relevância do tema para o posicionamento do Brasil quanto ao estatuto jurídico que deva ser aplicado às pessoas que buscam abrigo após terem deixado seus países de origem em razão de contextos de crise em que participante causa ambiental. Grande número de migrantes bolivianos têm buscado melhores condições de vida no Brasil, sendo que a Bolívia é um dos países, no mundo, que mais sofre com a escassez de água. O número de requerentes da proteção brasileira que tenham deixado seu país de origem em contexto de crise ambiental só tende a aumentar no futuro.

Em uma perspectiva internacional mediata, a relevância do tema parece ainda mais clara. As causas ambientais participantes da função que provoca o deslocamento forçado de pessoas (em evento intrinsecamente multicausal), resultam da relação estabelecida entre o homem, o meio ambiente e o desenvolvimento, que, além de insustentável, do ponto de vista dos limites globais dos serviços ambientais, expõe aos impactos das mudanças climáticas as comunidades que menos teriam contribuído para as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera. Do ponto de vista do discurso de proteção dos direitos humanos, que inclui a proteção da existência humana digna, afrontada pelos efeitos do agir humano sobre o meio ambiente, o tema também é central.

O potencial de agravamento de conflitos preexistentes em razão de pressões por deslocamentos de pessoas associados a causas ambientais exigirá a atuação internacional para garantia da segurança internacional e de direitos humanos às comunidades envolvidas. O Brasil, que almeja maior centralidade na geopolítica internacional, e aspira até mesmo a um assento no Conselho de Segurança da ONU, deverá, sem dúvidas, posicionar-se sobre os instrumentos jurídicos a serem utilizados para o enfrentamento dos desafios apresentados pela temática.

9. A semântica utilizada

“De trinta formas de escapar do perigo, fugir é a melhor”⁹¹.

Com estas palavras, El Hinnawi iniciou sua monografia em 1985 sobre o tema que denominou “*refugiados ambientais*”.

De fato, a expressão mais utilizada para a temática dos deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais é “refugiados ambientais”, ao argumento de que tais pessoas seriam verdadeiros refugiados, a impor a expansão do conceito previsto na Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, para efetiva proteção dessas pessoas pelo direito internacional. Por outro lado, há aqueles que entendem que semelhante afirmação seria perigosa e poderia enfraquecer a proteção já reconhecida aos refugiados, pois incluiria deslocamentos multicausais (de que participantes causas econômicas) no conceito de refugiado. Sob este argumento reside o receio de que governos dificultem ainda mais a concessão de refúgio, pois considerariam todos migrantes econômicos e, assim, imiscuir-se-iam de sua obrigação de proteger os refugiados⁹².

A expressão “*refugiados ambientais*” foi utilizada por El Hinnawi em seu relatório para o PNUMA, apresentado na Conferência do Cairo, em 1985, e significou a primeira proposta de definição do fenômeno do deslocamento de pessoas por causas ambientais. Para o Professor egípcio El Hinnawi, refugiados ambientais seriam “pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma ruptura ambiental marcante (natural ou provocada por pessoas) que põe em risco sua existência e/ou seriamente afeta a qualidade de sua vida”⁹³.

⁹¹Tradução livre de: “Of thirty ways to escape danger, running away is best”, frase com a qual El Hinnawi iniciou sua monografia em 1985 sobre o tema que denominou “refugiados ambientais. EL HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Quênia: Nairobi, 1985.

⁹²STAVROPOULO, Maria. Drowned in definitions? In: **Forced migration review**. Edição 31, Centro para Estudos de Refugiados, Universidade de Oxford, Out. 2008, p. 11.

⁹³Tradução livre de: “Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a merked environmental disruption (natural or triggered by people) that jeopardizes their existence and/or seriously affected the quality of their life”. EL HINNAWI, *op. cit.*

Para El Hinnawi, quando a base de recursos de uma comunidade agrícola é destruída em razão de degradação ambiental, submergiria contexto de risco à sobrevivência de tais pessoas, propiciando o reconhecimento de sua condição de refugiado. Ou seja, quando a integridade das terras onde reside uma comunidade é destruída e não pode mais suportar a vida humana, e se a integridade ecológica é central à saúde humana e à sobrevivência, bem como ao funcionamento normal dos ecossistemas, sua ausência representaria um ataque contra a sobrevivência das pessoas atingidas⁹⁴.

Tolba também adotou o termo “*refugiados ambientais*” e declarou que “em todo o mundo há evidências abundantes de crise da capacidade de carga dos sistemas de apoio à vida e muitos já entraram em colapso, e as opções para os pobres seriam ou fugir ou ficar e morrer de fome”⁹⁵. Jacobson utilizou o termo “*refugiados ambientais*” para pessoas que são violentamente retiradas de suas casas devido a projetos desenvolvimentistas ou em razão de acidentes industriais⁹⁶.

A discussão jurídica acerca da viabilidade de que pessoas deslocadas externamente por causas ambientais sejam reconhecidas como refugiados será detidamente abordada neste trabalho. Certo é que o uso da expressão “*refugiados ambientais*” garante maior visibilidade ao tema, em razão de sua importância para o direito internacional.

Por outro lado, a Organização Internacional para a Imigração propõe que as pessoas deslocadas por fatores ambientais sejam consideradas “*migrantes ambientais*”, definindo-os como “pessoas ou grupo de pessoas, que, compelidos por razões de bruscas ou progressivas alterações no meio ambiente que adversamente afetam as condições de vida deles, são obrigados a deixar suas moradas habituais, seja temporariamente ou permanentemente, e que se move dentro do seu próprio país ou externamente”⁹⁷. Essa definição não distingue as razões ambientais para o deslocamento.

⁹⁴ MAC GREGOR, JoAnn. Refugees and the environment. In: BLACL, R. e ROBINSON, V. **Geography and refugees. Patterns and Process of Change**. Belhaven: Londres, 2007, p. 157/170.

⁹⁵ TOLBA, Mostafa. **Arab environment climate change. Impact of climate change on arab countries**. Technical publications and environment & development review. Beirute, 2009, p. 20.

⁹⁶ JACOBSON, Jodi. **Environmental refugees: A yardstick of habitability**. Washington: World Watch Institute, 1998.

⁹⁷ Tradução livre de: “Environmental migrants are persons or groups of persons, who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are

A migração, mesmo no contexto de pressões ambientais, é uma forma de mobilidade. As duas categorias de mobilidade comumente reconhecidas seriam a circulação e a migração. A circulação tem sido definida como “uma grande variedade de movimentos, geralmente de curto prazo, repetitivos ou cíclicos, mas todos tendo em comum a falta de qualquer intenção declarada de mudar permanentemente de residência”⁹⁸. Estariam incluídos neste tipo de movimento: nomadismo, transumância, turismo e movimentos pendulares. Muitos migrantes ambientais, particularmente aqueles que são vítimas de desastres naturais, movem-se em uma forma circular: quando a calamidade termina, eles retornam ao seu local de origem para reconstruir suas casas.

Além de casos claros em que súbitas alterações ambientais levam a deslocamentos forçados, há inúmeras outras situações em que a degradação é lenta (como no caso da desertificação), causando dificuldades progressivas de sobrevivência. Nessas hipóteses, há quem questione o uso do termo “*migrantes ambientais*”, em razão da multicausalidade e progressividade do movimento.

A expressão “*pessoas deslocadas internamente*” é utilizada para pessoas ou grupos de pessoas forçados a fugir ou abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, com o objetivo de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e desastres naturais, sem que tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida⁹⁹. Observa-se que a expressão “*pessoas deslocadas internamente*” engloba todos os deslocamentos internos, compreendendo conjunto de hipóteses que extrapolam as causas ambientais.

A expressão preferida neste trabalho, por sua abrangência, incluindo todas as hipóteses de deslocamentos por causas ambientais, será “*pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais*”, ressaltando-se o *potencial de agravamento do problema pelas mudanças climáticas* e que no grupo de pessoas impactadas incluem-se aquelas que não se

obliged to leave their habitual homes or chose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad”. Organização Internacional para Migração. **Discussion note: Migration and the Environment**. Documento MC/INF/288, 2007, p. 1/2.

⁹⁸ ZELINSKY, Wilbur. **The hypothesis of the mobility transition**. Geographical Review, vol. 61, 1971, p. 230.

⁹⁹ Nações Unidas. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement**. Documento n. E/CN.4/1998/53/Add.2. 1998.

deslocarão. Além disso, consideram-se abrangidos os movimentos interno e externo de pessoas. Caso seja interno, a expressão “pessoas deslocadas internamente” (IDP no acrónimo em inglês) parece adequada, apesar de não se restringir a movimentos com causa ambiental.

Finalmente, entende-se que os termos comumente utilizados “*pessoas deslocadas internamente*”, “*migrantes ambientais*” e “*refugiados ambientais*” referem-se a hipóteses com abrangência distinta, e não exclusiva, sendo a expressão “refugiados ambientais”, a mais restritiva. Essa divisão semântica em muito acompanha as mudanças cumulativas no meio ambiente. Uma mudança brusca, mas reversível, do meio ambiente pode resultar em um deslocamento temporário de pessoas, geralmente interno. Uma mudança de longo prazo ou irreversível pode resultar em deslocamento interno ou externo permanente de pessoas. Finalmente, uma degradação ambiental que destrua o meio de sustento de uma comunidade, por exemplo, quando há salinização do solo ou o aumento do nível do mar, pode forçar as pessoas a buscarem permanentemente a realocação em outro lugar, inclusive em outros países.

CAPÍTULO II – OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO

1. Os direitos humanos afetados

O deslocamento forçado de pessoas é uma experiência dramática e dolorosa, pois significa o abandono involuntário do local de origem, o qual abriga as lembranças pessoais, as pessoas próximas e suas tradições culturais, além da perda do domicílio, do eventual emprego e até de bens materiais. O deslocamento forçado para além dos limites do Estado de origem pode significar sofrimento ainda maior, decorrente da perda da sua própria identidade, da sua capacidade de expressão e de manifestação dos sentimentos em sua língua materna.

O Professor e atual membro da Corte Internacional de Justiça, Cançado Trindade, referindo-se à Simone Weil e à Hannah Arendt, descreve os sofrimentos experimentados pelos desarraigados:

As migrações e deslocamentos forçados, tendo por consequência o desarraigamento de tantos seres humanos, são causas de múltiplos dramas. O testemunho dos imigrantes oferece exemplos dos sofrimentos tolerados: abandono do lar, às vezes com separação ou cisão da família, perda de propriedades e bens pessoais, atos arbitrários e humilhações por parte das autoridades de fronteiras e dos agentes de segurança, que geram um sentimento permanente de injustiça. Como Simone Weil já afirmava em meados do século XX, ‘ter raízes talvez seja a necessidade mais importante e menos reconhecida da alma humana. É uma das mais difíceis a definir’. Ao mesmo tempo e na mesma linha de pensamento, Hannah Arendt sublinhava os sofrimentos dos desarraigamentos (perda de domicílio e dos hábitos diários, perda de emprego e de préstimo perante os outros, perda da língua materna como expressão espontânea dos sentimentos) além da ilusão de tentar esquecer o passado¹⁰⁰.

¹⁰⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O desarraigamento e a proteção dos migrantes no direito internacional dos direitos do homem**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, vol. 47, 2008.

Em sua origem, o deslocamento forçado de pessoas indica pobreza, fragilidade de instituições políticas e sociais, falta de efetividade de direitos sociais, além de riscos ambientais decorrentes de degradação do meio ambiente ou de posições geográficas especiais. A violação teria uma causa imediata, relacionada a fatores locais que teriam conduzido à crise ambiental humanitária, dentre os quais normalmente presente a omissão de governos estatais na garantia de direitos humanos mínimos e de um sistema institucional e social apto a lidar com crises, que dê efetividade a medidas de adaptação e de proteção. Ademais, considera-se que a degradação ambiental atenta contra o direito humano das presentes e futuras gerações de existência digna em um meio ambiente que comporte seu amplo desenvolvimento como pessoas.

Contextos de degradação do meio ambiente associados às mudanças climáticas podem funcionar como agravantes para que pessoas sejam forçadas a se deslocar e, em seus efeitos, afetar o exercício de diversos direitos humanos tanto durante o deslocamento, como no reassentamento. O direito à vida digna, o direito à moradia, o direito à educação, o direito à alimentação e o direito à saúde podem ser diretamente restringidos durante o deslocamento e no reassentamento, principalmente se a comunidade de acolhimento também apresenta vulnerabilidade social, ferindo diretamente o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros documentos internacionais que declaram e protegem direitos humanos. No reassentamento, o deslocamento forçado, ao impor o abandono involuntário do local de origem – o qual abriga as lembranças pessoais, as pessoas próximas e suas tradições – viola o direito à identidade cultural.

O reassentamento também pode gerar pressão sobre a infraestrutura e disponibilidade de recursos dos locais de destino, impondo análise que compreenda as capacidades de acolhimento, com garantia de direitos humanos mínimos à população assentada e à originária. A impossibilidade de deslocamento, quando o contexto é de deslocamento forçado, também violaria direitos humanos, principalmente quando há risco à vida, à saúde e à segurança alimentar.

A temática, com a dramaticidade que pode comportar, impõe, em síntese, a reflexão sobre como proteger tais pessoas, combatendo as causas que forçam o deslocamento e possibilitando-o, quando estratégia última para a sobrevivência e adaptação, sempre tendo em vista a máxima proteção do ser humano. A efetividade dos direitos humanos, principalmente de direitos sociais e a garantia de um meio ambiente saudável, é a chave para o combate à vulnerabilidade e para a prevenção dos deslocamentos forçados. Durante o deslocamento e no reassentamento, a garantia de direitos humanos torna o movimento digno, quando inevitável ou quando adotado como estratégia de adaptação.

A grande questão que se põe é como garantir e operacionalizar mecanismos de concretização de direitos humanos em comunidades vulneráveis inseridas em contextos de fragilidade ambiental que se agravarão com as mudanças climáticas. Cabe analisar a adequação dos instrumentos internacionais atuais de proteção da pessoa humana face aos desafios apresentados pela dimensão expandida do agir humano, com impactos globais, que, associados às fragilidades locais, poderão agravar riscos ambientais e forçar pessoas a se deslocar interna e externamente.

2. As esferas internacionais de proteção da pessoa humana

Para o enfrentamento de situações de ameaça à pessoa humana, o direito internacional prevê três grandes vertentes de proteção internacional: o direito humanitário, o direito dos refugiados e os direitos humanos. Essas três vertentes de proteção apresentam-se interrelacionadas e convergentes. O fio condutor da conexão é a máxima salvaguarda do ser humano pelo direito internacional, quando os Estados se mostram incapazes de garantir a proteção de pessoas vulneráveis. Esse objetivo comum transparece na Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989, quando dispõe em seu art. 22 sobre a proteção e assistência humanitária adequada às crianças refugiadas¹⁰¹.

¹⁰¹ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **El derecho internacional de los refugiados en su relación con los Derechos Humanos y en su evolución histórica**. In: IRIGOIN, J. (ed.). *Derecho Internacional de los Refugiados*. Santiago do Chile: Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1993, p. 31/87.

A convergência, em âmbito internacional, entre os direitos humanos, o direito humanitário e o direito dos refugiados é antes de tudo hermenêutica, pois as três vertentes visam à máxima proteção da pessoa humana tanto em tempos de paz como em de conflitos armados. Os instrumentos internacionais definidores de direitos humanos têm sido considerados verdadeiro arcabouço de proteção humana e de interpretação de todo o direito internacional público, em franca expansão¹⁰².

A condição especial dos tratados de direitos humanos e de direito humanitário em relação aos demais tratados internacionais, impondo sua máxima aplicação em contraposição ao predominante voluntarismo estatal, é atestada pelo artigo 60 da Convenção de Viena, que “descarta o princípio da reciprocidade na implementação dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, em razão precisamente do caráter humanitário desses instrumentos”¹⁰³. Cançado Trindade destaca que a reciprocidade é superada pela noção da garantia coletiva e de obrigações de ordem pública:

Tais tratados incorporam obrigações de caráter objetivo, que transcendem os meros compromissos recíprocos entre as partes. Voltam-se, em suma, à salvaguarda dos direitos do ser humano e não dos direitos dos Estados, na qual exerce função-chave o elemento do ‘interesse público’ comum ou geral (ou *ordre publique*) superior. Toda a evolução jurisprudencial quanto à interpretação própria dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontra-se orientada nesse sentido. Aqui reside um dos traços marcantes que refletem a especificidade dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos¹⁰⁴.

Igualmente, a proteção dos refugiados é atualmente considerada intimamente relacionada à proteção dos direitos humanos, seja no que concerne às causas dos deslocamentos humanos, quanto nas etapas sucessivas à solicitação do refúgio, em que

¹⁰² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights - At global and regional levels**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, n. 202, 1987, p. 91/103.

¹⁰³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 12.

¹⁰⁴ *Idem, ibidem*, p. 11/12.

direitos humanos (tomados em sua totalidade, incluindo direitos sociais, econômicos e culturais) devem ser assegurados¹⁰⁵.

Como bem coloca o Professor Guido Soares, os direitos humanos, o direito dos refugiados e o direito humanitário complementam-se em uma única realidade normativa, para a proteção mais eficaz possível da pessoa humana.

Originariamente distintos em sua emergência histórica, as normas internacionais de proteção aos direitos humanos e aos direitos dos refugiados e aquelas conhecidas como direito humanitário, bem assim as normas escritas que regem o instituto do asilo, tiveram finalidades diversas. [...] Contudo, nos dias correntes, em que os marcos de delimitação de situações de guerra e de paz são cada vez mais fluidos, em que as atrocidades contra seres humanos podem ser perpetradas pelos Estados, a qualquer instante, tanto na paz, quanto na guerra, tanto em tempos de normalidade constitucional, quanto em situações de revoluções e sublevações internas e, enfim, dada a consciência do mundo de hoje, de que os valores da pessoa humana são transcendentais e que devem eles ser protegidos da maneira mais eficaz possível, verifica-se a busca da junção dos direitos humanos, direitos dos refugiados e dos asilados, e do direito humanitário, numa única realidade normativa¹⁰⁶.

A reflexão sobre os instrumentos jurídicos internacionais que poderão ser aplicados e reconstruídos para a máxima proteção das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas associadas ao meio ambiente e mudanças climáticas impõe a análise da suficiência e dos limites jurídicos das esferas internacionais de proteção do ser humano, como tradicionalmente aplicadas.

¹⁰⁵CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (et al.). **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. Texto publicado e disponível no site do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV): http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/direitos-da-pessoa-humana?OpenDocument&style=Custo_Final.3&View=defaultBody5. Acesso em 12/05/2010.

¹⁰⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 335/336.

3. O direito humanitário

Historicamente, o direito internacional humanitário, os direitos humanos e o direito internacional dos refugiados têm origens e fontes diferentes.

O direito internacional humanitário nasceu como um corpo de normas internacionais de origem convencional e consuetudinária que objetivam proteger as pessoas e os bens atingidos durante conflitos armados. A batalha de Solferino, que suscitou a ação de Jean Henri Dunant e de outros membros da Sociedade Genebrina de Utilidade Pública para a criação do Comitê Internacional de Socorro aos Militares feridos (que mais tarde passou a se chamar Comitê Internacional da Cruz Vermelha), assustou em razão dos mais de quarenta mil¹⁰⁷ soldados mortos e tantos outros que não recebiam socorro durante o combate de tropas austríacas e franco-sardenhas, no contexto da unificação italiana. O direito humanitário internacional nasce com o marco de um conflito sangrento, com a busca de limitação dos meios e métodos utilizados pelas partes combatentes, sem julgar os motivos para a guerra. Não se trata, portanto, de matéria atinente ao *ius ad bellum* (ou direito de fazer a guerra), mas de normas de *jus in bellum* (limitações a serem aplicadas durante o conflito armado).

No período entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, diversas convenções e acordos definiram exigências para o tratamento dos feridos e enfermos dos exércitos nos campos de batalha e dos prisioneiros de guerra¹⁰⁸. Tais acordos foram substituídos pelas quatro Convenções de Genebra de 1949, denominadas “Convenções da Cruz Vermelha”, as quais tiveram por objeto o tratamento: (i) de feridos e enfermos dos exércitos em campanha; (ii) de feridos e enfermos das forças armadas em ações no mar; (iii) de prisioneiros de guerra; e, por fim, (iv) de civis em tempo de guerra. A quarta convenção foi inovadora ao buscar proteger os civis que se encontrem à mercê de um Estado do qual não sejam cidadãos. A premissa fundamental estabelecida pelas

¹⁰⁷ VALLADARES, Gabriel Pablo. A Contribuição do Comitê Internacional da Cruz Vermelha aos últimos avanços convencionais do Direito Internacional Humanitário. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney. **Direito internacional humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008, p. 16/17.

¹⁰⁸ Ver, por exemplo, as Convenções de 1929: uma que modifica os instrumentos de 1864 e 1906 sobre soldados feridos e doentes e a outra sobre o tratamento dos prisioneiros de guerra.

Convenções de Genebra de direito humanitário é a de que aqueles não diretamente envolvidos em uma guerra devem ser tratados com humanidade¹⁰⁹.

Contudo, muito embora o direito humanitário, chamado “direito de Haia” ou “direito dos conflitos armados” tenha se voltado, inicialmente, a situações de conflitos armados entre Estados, para a proteção de pessoas inimigas em tempos de guerra, atualmente tem também se preocupado com a proteção da pessoa humana em conflitos internos ou em situações envolvendo desastres naturais. Por outro lado, os direitos humanos, não obstante tenham nascido com o objetivo de proteção da pessoa humana em sua relação com o Estado em tempos de paz, cada vez mais têm informado o tratamento de pessoas em situação de conflito¹¹⁰ ou de desastres naturais. Ao mesmo tempo, resoluções adotadas pelas Conferências Internacionais da Cruz Vermelha têm se referido aos “direitos humanos” e resoluções em matéria de direitos humanos têm se referido a ações humanitárias. Cite-se, nesse sentido, a Resolução XIV (sobre a tortura), adotada pela XXIII Conferência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1977, e a Resolução II (sobre desaparecimentos forçados ou involuntários), adotada pela XXIV Conferência do mesmo Comitê, em 1981¹¹¹. A Resolução sobre o “respeito aos direitos do homem em períodos de conflitos armados” adotada durante a Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968, mencionou no capítulo 1.4 a relação entre direitos humanos e direito humanitário.

Pictet afirma a cristalização de princípios comuns ao direito internacional humanitário e ao direito internacional dos direitos humanos: o princípio da inviolabilidade da pessoa (englobando o respeito à vida, à integridade física e mental e aos atributos da personalidade, assim como a proibição de tortura), o princípio da não discriminação (de qualquer tipo), e o princípio da segurança da pessoa (abarcando a proibição de represálias e de penas coletivas e de tomadas de reféns, as garantias judiciais, a inalienabilidade dos

¹⁰⁹ SHAW, Malcom, N. **Direito internacional**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 1ª ed., 2010, p. 870.

¹¹⁰ SCHINDLER, D. **El Comité Internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos**. Revista Internacional de la Cruz Roja. jan./fev., 1979, p. 05/07.

¹¹¹ MOREILLON, Jacques. **El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Protección de los Detenidos Políticos**. Revista Internacional de la Cruz Roja. mar./out., 1982, p. 143.

direitos e a responsabilidade individual)^{112 113}. Do mesmo modo, a interrelação entre as vertentes de proteção da pessoa humana pelo direito internacional indica a aplicação de preceitos de proteção dos refugiados, como o princípio da não-devolução (princípio do *non-refoulement*) a situações em que não seja garantido o refúgio. Contudo, os sistemas de proteção distinguem-se conceitualmente, ainda que sejam complementares¹¹⁴.

Em razão da interconexão e da importância do direito humanitário e dos direitos humanos para a proteção de pessoas vulneráveis, ambos contam com rol de direitos inderrogáveis, considerados de *jus cogens*. A Corte Internacional de Justiça enfatizou, na opinião consultiva emitida em 1966 sobre o uso de armas nucleares, que princípios de direito humanitário deveriam ser cumpridos por todos, como normas de *jus cogens*: “todos os Estados devem cumprir essas normas fundamentais, tenham ou não ratificado todos os tratados que os estabelecem, porque constituem princípios invioláveis do Direito Internacional Consuetudinário”¹¹⁵.

Para Celso Albuquerque Mello, o direito humanitário integra o *jus cogens*:

O direito internacional humanitário integra o *jus cogens*, inclusive ele só é aplicado quando a norma cogente, proibindo o uso do recurso à força é violada. Ora, as normas a serem aplicadas neste caso são também de *jus cogens*, inclusive, dois Estados não podem concluir acordos para derogar este direito. A própria denúncia de uma convenção de direito humanitário não pode ser realizada durante o desenrolar de um conflito armado. E mesmo quando há a

¹¹² PICTET, Jean. **Développement et principes du droit international humanitaire**. Genève/Paris: Inst. H. Dunant/Pedone, 1983, p. 78/83.

¹¹³ Cite-se nesse sentido o julgamento da Corte Internacional de Justiça, em 27/07/1986, no caso Nicarágua contra Estados Unidos, em que a Corte considerou a obrigação de “fazer respeitar” o direito humanitário (artigo 1 comum às quatro Convenções de Genebra) como um princípio geral (inelutavelmente ligado ao conteúdo das obrigações de respeitar), afirmando que os princípios gerais básicos do direito internacional humanitário contemporâneo pertencem ao direito internacional geral, o que lhes dá aplicabilidade em quaisquer circunstâncias, de modo a melhor assegurar a proteção humana. Cf. ABI-SAAB, Rosemary. **Les 'principes généraux' du droit humanitaire selon la Cour Internationale de Justice**. Reme Internationale de la Croix-Rouge, julho-agosto, 1987, p. 388/389.

¹¹⁴ ESPIELL, Gros. Derechos humanos, derecho internacional humanitário y derecho internacional de los refugiados. In: SWINARSKI, Christophe (Ed.). **Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet**. Haia: Martinus Nijhoff, 1984, p. 699.

¹¹⁵ Corte Internacional de Justiça. **Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**. ICJ Reports, 1996, parágrafo 79.

possibilidade de denúncia, o Estado encontra-se obrigado ao princípio de humanidade¹¹⁶.

No caso Coard contra EUA, que envolvia a detenção de pessoas em uma ação militar dos Estados Unidos em Grenada, em 1983, a Comissão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seu pronunciamento, em 1999, reconheceu a natureza comum e inderrogável de certos direitos protegidos tanto pelo direito humanitário quanto pelos direitos humanos. A Corte afirmou que havia “uma conexão integral entre a legislação relativa aos direitos humanos e o direito humanitário, já que ambos compartilham um núcleo comum de direitos não derogáveis e o objetivo comum de proteger a vida e a dignidade humana, e pode haver uma sobreposição significativa na aplicação desses corpos jurídicos”¹¹⁷.

Observa-se que certos direitos relacionados a um núcleo fundamental e irredutível da dignidade humana foram considerados de *jus cogens*, inderrogáveis e incondicionais, pela comunidade internacional e pelos Tribunais internacionais.

3.1 A aplicação do direito humanitário para proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha trabalha hoje com o objetivo de redução do sofrimento humano em todas as circunstâncias em que a saúde e a existência humana estejam ameaçadas, seja em contextos de conflitos armados ou não, incluindo ajuda às vítimas de desastres naturais ou industriais.

Com vistas à proteção do ser humano em situações de risco outras que não decorrentes de conflitos armados, porém capazes de ofender o núcleo fundamental e irredutível da dignidade humana, tem-se discutido a existência de “um direito de assistência humanitária”. O Prof. Alberto do Amaral Jr. propõe o reconhecimento desse direito, que teria se formado com fundamento no costume internacional refletido em

¹¹⁶ MELLO, Celso Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 143.

¹¹⁷ Comissão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Coard contra EUA, n. 10.951; 123 ILR. p. 156.

inúmeras Resoluções do Conselho de Segurança, adotadas para a garantia de auxílio a pessoas em contextos de desastres e risco de violação de direitos humanos¹¹⁸.

A Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas n. 43/131, adotada em 08 de dezembro de 1988, para proteção de pessoas atingidas por catástrofes naturais e acidentes industriais, é reconhecida como documento fundante da atual “assistência humanitária” e é de particular interesse ao tema desse trabalho, pois tem como pressuposto “que as catástrofes naturais e as situações de urgência da mesma ordem têm consequências graves no plano econômico e social para todos os países envolvidos. Logo, deixar as vítimas sem assistência representa ameaça à vida e atenta contra a dignidade humana”¹¹⁹.

Referida Resolução prevê o livre acesso às vítimas, dispondo que nem o Estado acometido pelos desastres, ou mesmo Estados vizinhos, podem impedir tal acesso, relativizando o princípio da soberania para proteção do direito à vida. É de se notar a inovação promovida pela Resolução 43/131, que operacionaliza o dever de cooperação internacional previsto nos artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, determinando o direito de assistência às vítimas em contextos de urgência e de desastres naturais¹²⁰.

¹¹⁸ Para o Prof. Alberto do Amaral Junior, com relação à assistência humanitária, “as Resoluções do Conselho de Segurança que a admitiram demonstram a presença de um comportamento constante e com apreciável grau de generalidade, não desfigurado pela atitude daqueles que vêm em tais resoluções respostas específicas a situações particulares. De modo semelhante a convicção de obrigatoriedade converte em regra jurídica as reiteradas manifestações do Conselho de Segurança em matéria de auxílio humanitário”. AMARAL JUNIOR, Alberto do. **O direito de assistência humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 254.

¹¹⁹ AMARAL JUNIOR, Alberto do. **O direito de assistência humanitária e a evolução dos direitos humanos: o surgimento de um novo direito**. In: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JUNIOR, Umberto et al. (Org.). *Direito internacional, humanismo e globalidade*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 25.

¹²⁰ “Artigo 55: Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56: Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente”.

Nações Unidas. Carta da ONU. Disponível em <http://www.onu.org.br/>.

Tem-se um duplo sentido definido pelo dever de cooperação internacional: a obrigação do Estado de aceitar a intervenção humanitária e a obrigação da comunidade internacional de promover a ajuda humanitária. A vinculação da comunidade internacional é original e importante no enfrentamento da temática dos deslocamentos de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Até então, se o Estado nacional da vítima por algum motivo não a socorresse, mesmo em casos de desastres naturais, não cabia qualquer dever à comunidade internacional. A atuação complementar proposta pela Resolução 43/131 incide na hipótese dos Estados de origem apresentarem-se incapazes ou negligentes na proteção de tais pessoas.

A atuação internacional complementar em casos de catástrofes naturais, sob a veste da assistência humanitária, tem suscitado a reflexão sobre a obsolescência do entendimento de que a proteção dos direitos humanos pertence ao domínio reservado dos Estados. As ações de assistência humanitária têm demonstrado a possibilidade de cooperação internacional para a proteção de direitos humanos e difere das ações de intervenção humanitária, que são autorizadas pelo Conselho de Segurança e pressupõem o uso da força.

Os conceitos de intervenção e de assistência humanitária não se encontram definidos em nenhum tratado internacional, mas sua distinção é relevante. As Nações Unidas consagraram o “princípio da não-intervenção” ao prever no artigo 2º, parágrafo 7º, que

nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes no capítulo VII.

Referido princípio, todavia, deve ser compatibilizado com a proteção dos direitos humanos, enunciados como valor fundamental às Nações Unidas.

Por outro lado, pelo direito de assistência humanitária, o próprio Estado, bem como os Estados vizinhos, não pode impedir o acesso de organizações internacionais às vítimas de desastres naturais e ambientais. O foco principal é a disponibilização de

alimentos, remédios, tratamentos médicos, para alívio das condições emergenciais em que se encontre uma comunidade. Havendo resistência, e emergindo conflito interno ou internacional, o Conselho de Segurança teria legitimidade para utilizar medidas coercitivas ou determinar o emprego da força (intervenção humanitária), com fundamento no artigo 39 da Carta das Nações Unidas, que o autoriza a adotar medidas para a manutenção e restabelecimento da paz e segurança internacionais. Exemplos de resoluções do Conselho de Segurança que legitimaram intervenções humanitárias foram as resoluções nº 688 (1991, Iraque), nº 706 e nº 792 (1991 e 1992, Somalia), nº 929 (1994, Ruanda) e nº 1769 (2005, Darfur).

Reconhece-se a relevância da atuação internacional por meio da assistência humanitária, para a proteção das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Em situações emergenciais envolvendo desastres naturais ou industriais que tendam a gerar súbitas crises, a atuação humanitária pode ser suficiente. Contudo, contextos envolvendo degradação ambiental cumulativa ou alterações dos ecossistemas e redução da disponibilidade de recursos naturais, em razão da ação humana e das mudanças climáticas, tendem a ser mais permanentes e exigem enfrentamento coordenado no tempo, com medidas que enderecem as multicausas envolvidas no deslocamento.

Sobre a ajuda humanitária, Rainer Forst considera que “ela nos cega para a situação real, tanto empiricamente quanto normativamente: suas causas, seus efeitos, as responsabilidades pelo evento, as obrigações resultantes, as consequências institucionais necessárias”¹²¹.

Além disso, como a assistência humanitária é sempre encarada como uma liberalidade, os países que disponibilizam recursos costumam endereçá-los aos Estados que consideram mais estratégicos no cenário internacional, o que resulta na insuficiência de recursos para alguns Estados vulneráveis que dependa da ajuda internacional, mas que não são de particular interesse aos maiores doadores. A criação, em 2006, do Fundo Central

¹²¹ Tradução livre de: “it blinds us to the real situation, both empirically and normatively: its causes, its effects, the responsibilities for it, the resulting obligations, the necessary institutional consequences”. FORST, Rainer. Justice, morality and power in the global context. In: FOLLESDAL, Andreas; POGGE, Thomas (Ed.). **Real world justice: grounds, principles, human rights and social institutions**. Dordrecht: Springer, 2005, p. 32.

das Nações Unidas para respostas às emergências teve como objetivo a superação dessa preferência por certos Estados. Contudo, como os recursos são aportados a este Fundo por meio de doações de Estados e de agentes privados, sem qualquer obrigatoriedade de financiamento, nem sempre os recursos disponíveis são suficientes e não há a quem reclamar. No caso, por exemplo, da carestia em razão de seca que abateu os países do Chifre da África, em 2011, este Fundo disponibilizou cento e vinte e oito milhões de dólares para ações emergenciais na Somália, Etiópia, Quênia e Djibouti, que correspondem a apenas 5% do total estimado como necessário para o enfrentamento da crise (cerca de dois bilhões e quatrocentos milhões de dólares)¹²².

Os maiores doadores em 2011 foram Reino Unido, Suécia, Holanda, Noruega e Canadá¹²³ - o que indica não haver qualquer relação entre o financiamento e os maiores emissores de gases de efeito estufa na atmosfera, que mais contribuem para as mudanças climáticas e para a maior recorrência de eventos climáticos severos, como a seca que abateu o Chifre da África, em 2011. Não existindo vinculação mais firme entre o dever de cooperação internacional e o de financiamento, para enfrentamento de situações de crises humanitárias, as doações soam como filantropia.

O Relatório Anual de 2011, do Fundo Central das Nações Unidas para respostas às emergências, indica que mais de 50% dos recursos endereçados aos países do Chifre da África referiram-se à distribuição de alimentos e a ações emergenciais de saúde¹²⁴. O imediatismo das ações humanitárias financiadas por esse fundo não contribui eficazmente para a prevenção de novas crises humanitárias de mesma natureza e dimensão.

A operacionalização de ações de assistência humanitária, se suficientemente financiadas e coordenadas, pode garantir alívio no momento da crise ambiental, do desastre natural. Contudo, mesmo o financiamento suficiente de ações de assistência humanitária responde a apenas parte do problema envolvendo as pessoas forçadas a se

¹²² Nações Unidas. Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários. Relatório Anual de 2011 do Fundo Central das Nações Unidas para respostas às emergências. 2011c. Disponível em <www.unocha.org/cerf/ar/2011>.

¹²³ *Idem, ibidem*.

¹²⁴ Nações Unidas. Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários. Relatório Anual de 2011 do Fundo Central das Nações Unidas para respostas às emergências. 2011c. Disponível em <www.unocha.org/cerf/ar/2011>.

deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. A prevenção do movimento exige que sejam adotadas ações sobre as causas motivadoras, de fortalecimento da população vulnerável. São necessárias ações para melhoria de direitos humanos, para o combate à degradação ambiental e para a implementação de tecnologias de adaptação às mudanças climáticas.

4. O Direito dos Refugiados

4.1 Precedentes da proteção internacional dos refugiados. O sistema internacional de proteção aos estrangeiros e minorias.

A proteção contemporânea dos refugiados, no contexto da Convenção de Genebra de 1951, encontra-se imbrincada com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Assim como os direitos humanos, a concepção do direito dos refugiados é produto do século XX e difere do direito de asilo, de longa data concedido¹²⁵. O direito dos refugiados insere-se no percurso de positivação dos direitos humanos e teve como fonte inspiradora imediata a própria Declaração Universal de Direitos Humanos. Mediaticamente, o Estatuto dos Refugiados inspirou-se nos precedentes da Lei de responsabilidade por danos a estrangeiros e nos esforços internacionais para a proteção das minorias¹²⁶.

O Tratado de Berlin¹²⁷ concluído em 13 de julho de 1878 entre as principais potências europeias e o Império Otomano, que determinou o estabelecimento de um regime de controle permanente sobre a administração interna do Império, de maneira a garantir o que os europeus invocavam como um mínimo aceitável de direitos, em

¹²⁵O Professor Guido, em sua obra sobre direito internacional público, apresenta as seguintes distinções para os institutos do refúgio e do asilo: o reconhecimento da condição de refugiado é mandatório, quando cumpridas as condições previstas na Convenção de Genebra de 1951 – não havendo, por isso, espaço para a discricionariedade dos Estados; o controle da aplicação de normas internacionais sobre o estatuto dos refugiados depende de órgãos internacionais, sendo possível a responsabilização dos Estados por violações de normas convencionais; os motivos ensejadores da condição de refugiado ultrapassam o contexto de perseguições por motivos políticos a ensejar a concessão do asilo. SOARES, *op. cit.*, p. 394.

¹²⁶HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 75.

¹²⁷O Tratado de Berlim 1878 também reconheceu a independência dos principados da Romênia, Sérvia, Montenegro e a autonomia da Bulgária, embora esta última permanecesse sob tutela formal do Império Otomano.

particular a “liberdade religiosa” para os cidadãos submetidos à lei turca, significou importante passo rumo à aceitação de limites à soberania dos Estados sobre os seus cidadãos e ao estabelecimento de um sistema internacional de proteção das minorias.

Com vistas a evitar que certos Estados aproveitassem de seu direito de supervisionar a proteção de minorias para intervir em assuntos internos de outros países, preferiu-se, após a Primeira Guerra Mundial, o estabelecimento de um sistema internacional de responsabilidade coletivizada para o controle da proteção de minorias, que ficou a cargo da Liga das Nações. Pragmatically, os esforços da comunidade internacional ao final da Primeira Guerra Mundial endereçavam-se aos deslocamentos de russos, armênios e outros¹²⁸. A maioria dessas pessoas não tinha documentos de viagem que comprovassem sua nacionalidade. No caso dos russos, eles eram praticamente apátridas, pois tinham sido formalmente desnacionalizados pelo governo bolchevique¹²⁹. Sem documentos, a maior parte dos deslocados eram mandados embora e outros viviam ilegalmente em países terceiros.

Inicialmente, imaginava-se que não seriam necessárias medidas adicionais, pois se considerava que os deslocamentos de pessoas ocorridos no pós-guerra eram anômalos, um fenômeno passageiro, e que seria possível lidar com a questão através de naturalizações consensuais nos Estados de residência ou com a devolução dos estrangeiros quando as condições internas tivessem se normalizado. Além disso, os direitos eram concedidos aos estrangeiros com base na relação de “Estados mais favorecidos”, sem qualquer uniformização e isonomia de direitos¹³⁰.

O Acordo de 1928, quanto ao estatuto jurídico dos imigrantes russos e armênios, abriu caminho para o afastamento desse modelo. Não era mais possível o enfrentamento da questão dos refugiados com base na generosidade em relação a “Estados mais favorecidos”, pois a questão dos refugiados parecia persistir e até mesmo aqueles provenientes de países favorecidos eram recusados. O Acordo de 1928 consistia em série de recomendações não vinculantes aos Estados quanto aos requisitos para a concessão do

¹²⁸HATHAWAY, *op. cit.* p. 83.

¹²⁹*Idem, ibidem*, p. 83.

¹³⁰*Idem, ibidem*, p. 86.

refúgio e de direitos a serem garantidos aos refugiados. Nesse documento, havia a previsão de que era inadequada a concessão de direitos com base no princípio da reciprocidade. Dentre os direitos previstos no Acordo de 1928 destacam-se o acesso aos tribunais, o direito ao trabalho, a proteção contra a expulsão e a igualdade na tributação¹³¹.

Entretanto, ao invés de solucionar a situação, o Acordo de 1928 acabou sendo ignorado, ao argumento comum à época de que a “Grande Depressão” havia tornado difícil a garantia de direitos escassos aos próprios cidadãos de cada Estado, sendo impossível sua extensão aos estrangeiros. O contexto era tão grave que em 1933 a Comissão Intergovernamental da Liga das Nações, responsável pela proteção dos refugiados, afirmou “a conveniência de uma convenção destinada a garantir um estatuto jurídico mais estável para os refugiados” e que “a estabilização do estatuto jurídico dos refugiados, só pode, devido à própria natureza das medidas a serem tomadas, ser provocada por um acordo formal, celebrado por um certo número de Estados em causa”¹³².

A Convenção de 1933 sobre o Estatuto internacional dos refugiados foi um dos primeiros instrumentos internacionais de codificação de direitos humanos. Ela abriu espaço para o reconhecimento, pelo direito internacional, de direitos humanos a estrangeiros, demonstrando a aceitação progressiva de que a positivação de direitos humanos estaria dissociada da nacionalidade, a considerar o gênero humano. Anteriormente, certos direitos já haviam sido proclamados aos estrangeiros, como resposta a circunstâncias específicas, principalmente relacionadas ao comércio internacional e ao trânsito de comerciantes. A Convenção dos Refugiados de 1933 foi inovadora ao apontar o desafio de conceder proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, merece destaque a vedação de expulsão de refugiados autorizados.

Em vários pontos, a Convenção de 1933 apenas formalizou e ampliou recomendações que já tinham sido previstas no Acordo de 1928. Contudo, apenas oito

¹³¹ HATHAWAY, *op. cit.*, p. 86.

¹³² Tradução livre de: “the desirability of a convention aiming at securing a more stable legal status for refugees” e “the stabilization of the legal status of the refugees can only, owing to the very nature of the steps to be taken, be brought about by a formal agreement concluded by a certain number of States concerned”. Liga das Nações. **Work of the Inter-Governmental Advisory Commission for Refugees during its Fifth Session and Communication from the International Nansen Office for Refugees**. Documento LN OJ 854, 1933.

Estados ratificaram este tratado, demonstrando as dificuldades políticas existentes para a positivação de Convenção para a proteção dos refugiados. Por outro lado, a proteção pelo sistema de nações mais favorecidas não garantia o enfrentamento adequado à situação, principalmente em momento de crise econômica, como na década de 1930, em que os países evitavam a entrada de estrangeiros ou o acesso por eles ao trabalho e benefícios sociais. Em comentário a esse momento histórico, Hathaway anota que vários países introduziram restrições à contratação de trabalhadores estrangeiros e, em razão de tais restrições, muitos refugiados que haviam sido contratados perderam seus empregos e se tornaram vadios ou mendigos, ensejando sua expulsão. Essas pessoas entravam ilegalmente em outros países e acabavam vivendo na ilegalidade¹³³.

As negociações internacionais para a previsão de um direito internacional dos refugiados iniciaram com o Acordo de 1928 e com a Convenção de 1933, e significaram uma revolução silenciosa para o direito internacional dos direitos humanos, muito embora a efetividade desses tratados fosse reduzida. Primeiramente porque consagraram a idéia introduzida no sistema de proteção das minorias, de supervisão internacional do cumprimento de direitos humanos, sob a autoridade da Liga das Nações. Ademais, porque avançaram na substância dos direitos humanos garantidos aos estrangeiros, dissociando o seu reconhecimento do princípio da reciprocidade. Esse passo foi determinante para a proclamação posterior de direitos a serem protegidos a qualquer pessoa, indistintamente, em razão de sua condição de humanidade.

Pode-se dizer, portanto, que o sistema de proteção de minorias contribuiu para a evolução do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e, especificamente, para o processo de positivação dos direitos dos refugiados. Os tratados sobre as minorias chamaram a atenção da comunidade jurídica internacional para a situação de risco de certos nacionais dentro de seus próprios países de origem e de nacionalidade e assim inverteram a equação, direcionando a atenção internacional para a proteção de minorias dentro de Estados soberanos, muito embora houvesse interesse mediato em impedir-se a eclosão de situações que pudessem ameaçar a paz internacional.

¹³³ Liga das Nações. **Report submitted to the Sixth Committee to the Assembly of the League of Nations: Russian, Armenian, Assyrian, Assyro-Chaldean, Saar and Turkish Refugees.** Documento LN Doc A. 45. 1935. XII, 1935.

Anteriormente, o estatuto dos estrangeiros havia sido o primeiro instrumento jurídico a negar o direito absoluto dos Estados de ameaçar pessoas dentro de suas jurisdições. Esse estatuto havia reconhecido que os estrangeiros se encontram em condição de vulnerabilidade fora de seus países de origem e devem ter um conjunto de direitos respeitados. Sua observância era controlada em nível bilateral e tinha como ponto central a reciprocidade.

O sistema da Liga das Nações para a proteção das minorias fundou-se nos avanços conseguidos com a proteção dos estrangeiros, substituindo a responsabilização bilateral pelo primeiro sistema de sub-rogação coletivizada, em que os Estados poderiam ser responsabilizados perante a comunidade internacional. Houve, progressivamente, a superação da exigência internacional da reciprocidade, que constituía impedimento para a proteção de certos grupos.

Diversamente do que previa a legislação aplicável aos estrangeiros, o sistema de proteção das minorias não condicionava sua incidência à iniciativa de um Estado específico, mas indicava a responsabilidade da comunidade internacional para a proteção de direitos humanos. Para Hathaway, essa evolução foi muito importante para os refugiados e apátridas, os quais não estão, por definição, em posição de buscar seu estado de origem para proteger seus interesses¹³⁴.

Dos avanços nesses dois sistemas, teve origem o regime de proteção dos refugiados, que superou por completo a exigência de reciprocidade e buscou responder à situação jurídica anômala daquelas pessoas. Observa-se do relato da Comissão Consultiva para os Refugiados, da Liga das Nações, à época, que “a característica principal e essencial do problema era que as pessoas classificadas como refugiados não têm nacionalidade regular e são, portanto, privados, da proteção concedida ao normal cidadão de um Estado”¹³⁵. Nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, foi realizado um esforço

¹³⁴ Tradução livre de: “This evolution was very important to refugees and stateless persons, who are by definition not in a position to look to their national state to protect their interests”. HATHAWAY, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁵ Tradução livre de: “the characteristic and essential feature of the problem was the persons classed as ‘refugees’ have no regular nationality and are therefore deprived of the normal protection accorded to the regular citizens of a State”. Liga das Nações. **Report by the Secretary-General on the Future Organisation of Refugee Work**. Documento LN Doc.1930.XIII.2, 1930.

adicional para o assentamento de refugiados europeus, sob a atuação da Organização Internacional para os Refugiados (“IRO” no acronímio em inglês). Todavia, o término do mandato de atuação da IRO em 1950, somado ao grande fluxo de pessoas provenientes da Europa central e do leste europeu, ressaltou a necessidade de um novo regime internacional para os refugiados. O momento seguinte seria marcado pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (“ACNUR”) e pela negociação e elaboração da Convenção para os Refugiados, assinada em Genebra, em 1951.

4.2 A Convenção de Genebra para o Estatuto dos Refugiados - 1951

A Convenção de Genebra de 1951 é considerada a pedra angular da proteção contemporânea e internacional dos direitos dos refugiados. Ela contribuiu para consagrar direitos mínimos a serem garantidos aos refugiados, mas também funcionou como elemento conservador para o controle individualizado e com base em critérios um pouco mais objetivos sobre o processo de reconhecimento da condição de refugiado. Para o Professor Hathaway, “o moderno sistema dos direitos dos refugiados foi, portanto, concebido a partir de um autointeresse esclarecido”¹³⁶, que adicionava elementos estabilizadores ao sistema internacional dos refugiados e definia formas de controle para um problema de dimensões interestatais.

Com esta Convenção, consolida-se a proteção internacional dos refugiados, como direito a ser garantido a toda pessoa que tema ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que se encontre fora do país de sua nacionalidade, e que, em razão de fundado temor, não possa ou não queira voltar a ele. Inicialmente, esta definição restringia-se, temporalmente e geograficamente, aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa. Havia a possibilidade, contudo, de que os Estados, no momento da sua assinatura da Convenção, comprometessem-se em receber refugiados de fora da Europa, perseguidos por eventos anteriores a 1º de janeiro de 1951. Essa reserva temporal demonstrava claramente a

¹³⁶Tradução livre de: “The modern system of refugee rights was therefore conceived out of enlightened self-interest”. HATHAWAY, *op. cit.*, p. 93.

compreensão equivocada predominante à época de sua negociação de que o problema dos refugiados seria historicamente pontual.

Com o Protocolo de Nova Iorque, assinado em 31 de janeiro de 1967, o conceito de refugiado perdeu a restrição espacial que continha na Convenção de 1951, passando a incluir refugiados de todas as regiões do mundo. O ponto 3 do seu artigo 1º afirma que “o presente Protocolo será aplicado para os Estados-Partes sem nenhuma limitação geográfica”.

A Convenção de 1951 traz, ainda, cláusulas de exclusão, que impedem a concessão de refúgio em casos em que existam “sérias razões” para se pensar que as pessoas que o postulam¹³⁷: (i) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; (ii) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiado; (iii) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. Essas cláusulas de exclusão complementam a definição de refugiado contida no artigo 1º da Convenção.

Muitos autores criticam o fato de a Convenção de Genebra de 1951 não utilizar a noção de “asilo”, criando nova categoria de proteção internacional a pessoas deslocadas. Contudo, a positivação do direito dos refugiados na ordem internacional, com a previsão dos seus motivos ensejadores contribuiu para a uniformidade do seu reconhecimento.

O preâmbulo indica a relação entre a proteção dos refugiados e os direitos humanos ao remeter à Carta das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, as quais afirmaram o princípio de que os seres humanos deverão gozar de direitos fundamentais e liberdades sem discriminação. A importância da cooperação internacional também é indicada ao reconhecer a necessária coordenação de medidas entre os Estados e o ACNUR, para o enfrentamento de um problema que a Convenção considera social e humanitário. Trata-se de Convenção que, não obstante as limitações apontadas à

¹³⁷Vide artigo 6º da Convenção para o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>.

condição de refugiado, implementa mecanismo firme de cooperação internacional para a proteção humana.

A Convenção definiu importantes princípios, além de direitos específicos, e contribuiu para a aproximação da proteção dos refugiados àquela dos direitos humanos. O princípio da não discriminação, previsto no artigo 3º da Convenção, estabelece que os direitos aplicáveis aos refugiados devam ser reconhecidos e aplicados sem qualquer distinção de raça, religião e país de origem, e também é o fio condutor de outros tratados internacionais em matéria de direitos humanos, como a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, além de inúmeros instrumentos não vinculantes. O princípio da “não devolução”, previsto no artigo 33 da Convenção e em relação ao qual não são cabíveis reservas ou derrogações¹³⁸, estabelece que ninguém pode ser obrigado a retornar a um país em que sua vida e liberdade estejam ameaçadas. Ele foi, posteriormente, proclamado também na Convenção Contra a Tortura e na Convenção Americana de Direitos Humanos.

A Convenção de 1951 estabeleceu igualdade de tratamento entre nacionais e refugiados no que se refere à liberdade religiosa (artigo 4º), à proteção da propriedade artística e industrial (artigo 14), ao direito de associação (artigo 15), ao acesso à educação elementar (artigo 22), a direitos trabalhistas (artigo 24) e à carga tributária (artigo 20). Com relação a outros direitos, como, por exemplo, aquisição de propriedades móveis e imóveis (artigo 13), a Convenção prevê seja dado ao refugiado tratamento ao menos similar ao dispensado aos estrangeiros. Tais princípios e direitos funcionam como arcabouço hermenêutico para a interpretação da Convenção e análise dos casos concretos de postulação do reconhecimento da condição de refugiado.

¹³⁸Cf. Artigo 42 da Convenção para o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>.

4.3 Fundamentos clássicos da Convenção de Genebra de 1951 para o reconhecimento da condição de refugiado

Nos termos da Convenção de Genebra de 1951, alterada pelo protocolo de Nova Iorque de 1967, refugiado é toda pessoa que

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele¹³⁹.

Desta definição depreende-se que os motivos clássicos previstos internacionalmente para o reconhecimento da condição de refugiado são raça, nacionalidade, opinião pública, religião ou filiação em certo grupo social. Ademais, são essenciais à definição de refugiado os seguintes elementos: (i) perseguição; (ii) bem fundado temor, ou justo temor; (iii) extraterritorialidade e; (iv) a não incidência de causas de exclusão previstas na Convenção de Genebra de 1951.

Os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado decorrem de princípios de liberdade, como bem ressalta Liliana Lyra Jubilut, pois, “com base em um desses motivos, asseguram a liberdade de todos de expressarem e/ou possuírem, de modo independente, uma raça, uma nacionalidade, opiniões públicas, uma religião e de serem parte de um grupo social”¹⁴⁰. Tais requisitos, delimitados na Convenção de 1951 para o reconhecimento da condição de refugiado, decorrem de direitos humanos civis e políticos e exigem um comportamento abstencionista do Estado. Não são referidos, para a concessão do refúgio, motivos decorrentes da omissão de Estados na garantia de direitos econômicos e sociais ou da proteção do meio ambiente.

Essa limitação pode ser explicada tanto pelo contexto histórico após a Segunda Guerra Mundial, em que as maiores preocupações residiam na proteção das

¹³⁹ Cf. art. 1 (a) (2) da Convenção de Genebra de 1951, que estabelece o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>>.

¹⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 59.

pessoas em conflitos armados e em relação às ações discriminatórias perpetradas em seus Estados de origem, quanto pela ideia de limites impostos à atuação internacional pela soberania estatal. No século XXI, contudo, a maior parte das vítimas humanas não é ferida diretamente pela violência, mas em razão das condições em que são obrigadas a viver. O maior desafio é justamente como garantir a proteção dessas pessoas, o que dependerá da efetivação de direitos sociais e da proteção do meio ambiente.

A noção de “perseguição” constitui elemento central para o reconhecimento da condição de refugiado. Atos de “perseguição”, para fins de concessão de refúgio, são atos de governos ou de grupos, ainda que não governamentais, contra indivíduos ou grupos¹⁴¹. Suhkre afirma que a “perseguição” ocorre quando um Estado se dirige deliberadamente ou incentiva a violência contra um indivíduo ou grupo e o direito de livrar-se desta “violência” constitui o fundamento para a reivindicação do reconhecimento da condição de refugiado ou asilado¹⁴². Para Hathaway, o maior desafio dos postulantes ao direito de refúgio é convencer as autoridades do país em que se encontram de que fazem jus ao reconhecimento da sua condição de refugiado, pois não é claro o nível de risco e de perseguição exigido pela Convenção de Genebra¹⁴³.

Somada à exigência da “perseguição” pelos motivos elencados pela Convenção, requer-se que o solicitante do reconhecimento da condição de refugiado se encontre fora do seu país de origem ou residência (princípio da extraterritorialidade), como desdobramento do princípio da soberania, com vistas a impedir intervenções em questões internas de outros países.

No conceito de refugiado dado pela Convenção de 1951 percebe-se, desde já, que não está prevista a saída do país motivada por problemas ambientais, sejam temporários ou irreversíveis, como causa para o reconhecimento da condição de refugiado. Há dificuldades também em se caracterizar causas ambientais ou os efeitos agravadores das mudanças climáticas como elemento de perseguição, principalmente em razão dos

¹⁴¹ WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. Londres: Earthscan Publishers, 2009, p. 152.

¹⁴² SUHKRE, A. **Environmental degradation and population flows**. Journal of International Affairs, 1994, p. 488.

¹⁴³ HATHAWAY, *Op. cit.*, introdução.

fatores sociais e econômicos que contribuem para que os riscos ambientais motivem o deslocamento. A idéia de que a perseguição possa ser econômica não é facilmente aceita pela comunidade internacional.

Ainda que a omissão dos Estados de origem no enfrentamento dos fatores de vulnerabilidade (econômica, social, ambiental, etc), pudesse ser encarada como forma de perseguição a esses grupos vulneráveis, o que não seria facilmente aceito, seria difícil a caracterização de perseguição quando a situação de crise humanitária é generalizada, como, por exemplo, no caso da Somália. Ademais, em algumas hipóteses, o deslocamento de pessoas pode ocorrer não obstante os Estados de origem não sejam omissos, como, por exemplo, em relação à população de Tuvalu e Kiribati.

O requisito da extraterritorialidade para proteção pelo estatuto dos refugiados também representa dificuldade para a plena proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, pois a maior parte delas não cruzam fronteiras internacionais, seja em razão da falta de disponibilidade de recursos, da ausência de redes sociais de suporte em outros países ou mesmo em decorrência das restrições impostas pelos Estados ao ingresso de estrangeiros.

Expressões como “mudanças do clima”, “desastres naturais” e “degradação ambiental” não são mencionadas na Convenção dos Refugiados ou em seu protocolo. Contudo, o potencial de influência sobre os fluxos migratórios determina a necessidade de uma resposta adequada pelos Estados e pela comunidade internacional – o que impõe a análise da possibilidade de alargamento da noção de refugiado prevista na Convenção de Genebra de 1951. A dissociação entre pessoas deslocadas por razões ambientais e aquelas elegíveis à condição de refugiados parece ser uma simplificação do problema, que deve ser analisada.

4.4 Instrumentos regionais de proteção dos refugiados

Além da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, foram celebrados instrumentos regionais de proteção dos refugiados, tais como a Convenção Relativa aos

Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, da Organização da Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984.

Em âmbito africano, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, de 1969, mas que entrou em vigor em 1974, ampliou o conceito de refugiado a todas as pessoas forçadas a deslocar-se para outros países em decorrência de desastres causados pelo homem ou de “eventos que seriamente disturbem a ordem pública”, independentemente da existência de temor de perseguição¹⁴⁴. A expansão do conceito significa uma abertura à caracterização da condição de refugiado a pessoas deslocadas por causas ambientais que, em razão de sua magnitude e do nível de vulnerabilidade do país, possam perturbar a ordem pública e ofender a garantia dos direitos humanos da população. Contudo, politicamente, observa-se que os governos africanos têm negado a caracterização de situações de deslocamentos por causas diretas e indiretas ambientais como ensejadoras do reconhecimento da condição de refugiado¹⁴⁵.

A Declaração de Cartagena, assinada em 1984, que é um instrumento não vinculante aplicável aos países da América Latina, também expandiu o conceito de refugiado a incluir todas as pessoas que são obrigadas a cruzar as fronteiras de seus países quando sua vida, segurança ou liberdade encontram-se ameaçadas pela violência

¹⁴⁴ O art. 1º da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969 traz a seguinte definição para refugiados:

“1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua

anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da protecção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a protecção de um dos países da sua nacionalidade”. Disponível em <www.acnur.org>.

¹⁴⁵ MCADAM, Jane. **Complementary protection in international refugee law**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 215.

generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham afetado gravemente a ordem pública¹⁴⁶.

A Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, celebrada em 1994, em comemoração ao décimo aniversário da Declaração de Cartagena, destaca o caráter complementar entre os sistemas de proteção do indivíduo pelas três esferas internacionais dos direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados e expressamente afirma a incidência da proteção dos direitos humanos aos refugiados.

Em resumo, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) prevêm que circunstâncias que tenham afetado gravemente a ordem pública possam caracterizar grave ameaça à pessoa a ensejar a concessão do direito de refúgio, possibilitando o reconhecimento de que questões ambientais possam motivar a condição de refugiado. A aproximação com os direitos humanos significa reconhecer que o estrangeiro merece ser protegido, não por ser membro de uma família, clã ou comunidade religiosa, mas em razão de sua humanidade¹⁴⁷. Todavia, a abertura conceitual definida nos instrumentos regionais, africano e latino-americano, não foi ainda seguida pelos países de outras partes do globo. E mesmo países latino-americanos, como o Brasil, têm aplicado as limitações impostas pelo conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951, como restrições ao reconhecimento de quaisquer refugiados por causas ambientais.

¹⁴⁶ *Vide* artigo 2(3) da Declaração de Cartagena: “Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. Disponível em: www.acnur.org.

¹⁴⁷ COLE, D. **The idea of humanity: Human rights and immigrants rights**. Columbia Human Rights Law Review, vol. 37, 2006, p. 627.

4.5 Proteção dos refugiados no Brasil - Lei nº 9474/1997¹⁴⁸

Não obstante o foco deste trabalho seja a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, analisar-se-á, brevemente, a possibilidade de que essas pessoas sejam consideradas refugiados no Brasil. O interesse do olhar nacional decorre da especificidade da abertura conceitual prevista na Declaração de Cartagena de 1984 e na Declaração de São José de 1994 ao reconhecimento, como refugiados, de pessoas que são obrigadas a cruzar as fronteiras de seus países por violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham afetado gravemente a ordem pública, que é seguida pela legislação nacional brasileira.

Desde 1948, quando criada a Comissão Mista Brasil – Comitê Intergovernamental para os Refugiados (OIR), o Brasil tem enfrentado a questão dos refugiados e tem recebido refugiados de guerra. Contudo, sua participação inicial, com a adesão ao ACNUR e à Convenção de Genebra de 1951, em 1966 (Decreto nº 50.215/66), foi limitada, tendo, inclusive, optado pela reserva que limitava o comprometimento do Brasil aos refugiados relacionados com fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa. Além disso, naquele momento, o Brasil optara por excluir as garantias previstas nos artigos 15 e 17 da Convenção, que previam o reconhecimento do direito de associação e de emprego remunerado ao refugiado. O Protocolo à Convenção dos Refugiados de 1967, por sua vez, foi incorporado ao direito interno por meio do Decreto nº 70.946/1972.

Com a Constituição de 1988, o Brasil passou a inserir-se de forma clara no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e a utilizar-se do discurso de direitos humanos para galgar legitimidade em fóruns internacionais. A Lei nº 9474, de 12 de julho de 1997, definiu na ordem interna mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Esta Lei conjuga as definições de refugiados previstas na Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984, incluindo a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado à pessoa que seja obrigada a deixar seu país de origem devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.

¹⁴⁸ Brasil. Presidência da República. Lei 9474, de 12 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

Artigo 1º. Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior e

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

As situações excluídas do reconhecimento da condição de refugiado são definidas no artigo 3º da Lei nº 9474/1997 e se estendem os indivíduos que: (i) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituições das Nações Unidas que não o ACNUR; (ii) sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; (iii) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participação de atos terroristas ou tráfico de drogas; (iv) sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Ainda, a Lei nº 9474/1997 determinou a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (“CONARE”) – órgão vinculado ao Ministério da Justiça e responsável pela análise dos pedidos de reconhecimento do status de refugiado e pela coordenação da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados no Brasil. As finalidades institucionais do CONARE foram definidas no artigo 12 da Lei nº 9474/97. São elas:

I – analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado;

II – deliberar quanto à cessação "ex officio" ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III – declarar a perda da condição de refugiado;

IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o CONARE;

V – aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº. 9.747/97¹⁴⁹.

A Lei nº 9474/97 apresenta abertura suficiente para que contextos envolvendo degradação ambiental e desastres naturais que tenham causado crise humanitária e grave e generalizada violação de direitos humanos sejam capazes de suscitar o reconhecimento de refugiados. Contudo, nos casos envolvendo imigrantes haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto ocorrido em janeiro de 2010, o CONARE definiu posição, até então prevalecente, de que desastres naturais combinados com pobreza e fragilidade governamental, ainda que resultem em enormes dificuldades à sobrevivência, não seriam suficientes para fundamentar a concessão de refúgio.

Os haitianos sofrem as consequências de um desastre natural que combinadas com a pobreza e a fragilidade política agravaram as condições de sobrevivência no país, gerando crise humanitária em que presentes graves violações de direitos humanos. Com base no texto da Declaração de Cartagena e da Lei brasileira nº 9474/1997, seria possível que o CONARE, em posição inovadora, reconhecesse a condição de refugiado dessas pessoas. No que se refere aos requisitos previstos pela Convenção de Genebra de 1951, em rigor, os haitianos não se enquadrariam na condição de refugiado, pois ausentes as hipóteses de concessão e o elemento de perseguição interpretado como atos de governos ou de grupos, ainda que não governamentais, contra indivíduos ou grupos.

Com base na Resolução recomendada nº 08/06 do Conselho Nacional de Imigração (“CNIg” no acronímio como é conhecido), os pedidos de refúgio que não sejam considerados passíveis de concessão são encaminhados ao CNIg quando os estrangeiros possam permanecer no país por razões humanitárias. O CNIg, por sua vez, tendo em vista as graves consequências do terremoto de janeiro de 2010 sobre a estrutura social e governamental do Haiti, tem concedido aos haitianos residência permanente no Brasil por razões humanitárias, com fundamento na Resolução nº 27/98, que trata dos casos omissos e especiais para a concessão de vistos permanentes. No voto aprovado pelo CNIg na reunião de 13 de março de 2011, foi consignado que “na aplicação da RN nº 27/98, o CNIg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como ‘especiais’ os

¹⁴⁹Vide CONARE. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/conare.htm>>.

casos que sejam ‘humanitários’, isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais”.

No Ofício nº 42/2012, encaminhado pelo CONARE à Conectas Direitos Humanos, em resposta a questionamentos apresentados sobre a condição dos imigrantes haitianos, o CONARE expressamente destacou que a condição dos imigrantes haitianos não se enquadra nas hipóteses internacionais de reconhecimento de refugiados:

à luz do direito internacional dos refugiados, o atual drama humanitário do Haiti, fincado em pilares naturais (terremoto) e econômicos (pobreza extrema) não é capaz de levar os haitianos a serem reconhecidos como refugiados. Eis que nem a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e tampouco o seu protocolo de 1967, estabelecem os desastres naturais e/ou dificuldades econômicas como fatores capazes de ensejar o refúgio¹⁵⁰.

No mesmo ofício, o CONARE reafirma sua posição no sentido de também não reconhecer aos solicitantes haitianos a condição de refugiados à luz do inciso III, do artigo 1º da Lei nº 9.474/97, que refere a casos de grave e generalizada violação de direitos humanos. De acordo com o entendimento do CONARE, este conceito possui três condições que não se verificariam no Haiti. Seriam elas:

para a sua materialização três relevantes condições especialmente consideradas:

- 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de ações conbformadoras de um Estado democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico.
- 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável.
- 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional de que o Estado ou território em questão encontra-se em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. E que esta situação se vincula a um

¹⁵⁰ Comitê Nacional para os Refugiados. Ofício nº 42/2012, datado de 03 de fevereiro de 2012, encaminhado à CONECTAS Direitos Humanos. Cópia disponível em <http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/65.pdf>. Acesso em 20.08.2012.

fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas¹⁵¹.

Em janeiro de 2012, com a publicação da Resolução Normativa nº 97/2012, o CNIg definiu mecanismo próprio para a admissão de imigrantes haitianos no Brasil. Por um lado, o mecanismo estabelecido, com apresentação de requerimento à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, no Haiti, visa à desestimular a prática de aproveitadores. Por outro lado, a previsão de um limite de um mil e duzentos vistos permanentes anuais demonstra a preocupação do governo brasileiro com a imigração em massa que poderia decorrer da aplicação da proteção complementar humanitária.

A solução encontrada pelo Brasil de concessão da proteção humanitária complementar tem sido vista positivamente nos fóruns internacionais de proteção de direitos humanos. O Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Antonio Guterres, reconheceu, durante a Conferência internacional Rio +20, realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro, que “embora estes haitianos não sejam considerados refugiados pela Convenção de 1951, o Brasil encontrou uma abordagem pragmática ao reconhecer sua necessidade de proteção”¹⁵².

O caso concreto envolvendo os haitianos vindos para o Brasil é um belo exemplo do quanto os países ainda são reticentes à expansão dos requisitos previstos na Convenção de Genebra de 1951 para o reconhecimento de refugiados. O próprio Brasil, que conta com a Lei federal nº 9474/97, que na linha da Declaração de Cartagena e de São José, expandiu as hipóteses de reconhecimento de refugiados, para incluir contextos de grave e generalizada violação de direitos humanos, na prática, vincula a condição de refugiado ao fundado temor de perseguição causado pelo Estado de origem em função de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

O que se percebe é o temor dos Estados em expandir a proteção firme da Convenção de Genebra para pessoas que se desloquem por motivos ambientais associados

¹⁵¹ Comitê Nacional para os Refugiados. *Ofício citado*.

¹⁵² Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Rio+20: Alto Comissário pede ação conjunta para refugiados e deslocados em zonas urbanas**. Divulgado na edição de 21/06/2012 da página eletrônica do ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-20-alto-comissario-pede-acao-conjunta-para-refugiados-e-deslocados-em-zonas-urbanas/>>. Acesso em 20/08/2012.

a questões econômicas, com vistas a se proteger de fluxos em massa. No caso dos haitianos, o Brasil preferiu o caminho da proteção complementar humanitária, destacando a liberalidade do seu ato de concessão do direito à permanência, ao considerar inaplicável o direito dos refugiados (a Lei nº 9474/97) e invocar a incidência da Resolução nº 27/98, que trata dos casos omissos e especiais para a concessão de vistos permanentes.

Por outro lado, a proteção complementar concedida pelo Brasil destaca o caráter emergencial e humanitário em que se encontram os haitianos deslocados e que parcialmente ilustram a temática deste trabalho, muito embora desastres naturais por terremotos não estejam associados às mudanças climáticas. A busca do CNIg em conjunto com o CONARE de argumentos jurídicos para a proteção dos haitianos, mesmo diante de negação da condição de refugiados, ilustra a premência do tema e de que sejam implementados mecanismos internacionais de proteção de pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais. Por outro lado, a restrição imposta pela Resolução Normativa CNIg n. 97/2012, de concessão de apenas mil e duzentos vistos permanentes anuais aos haitianos, explicita a insuficiência da proteção complementar humanitária para o efetivo amparo de pessoas forçadamente deslocadas por causas ambientais.

4.6 Alargamento do conceito de refugiado

Expressões como “mudanças do clima”, “desastres naturais” e “degradação ambiental” não são mencionadas na Convenção de Genebra de 1951 ou em seu protocolo de 1967. Contudo, o potencial de influência das questões ambientais, agravadas pelas mudanças climáticas, sobre os fluxos migratórios determina a necessidade de uma resposta adequada pelos Estados e pela comunidade internacional. Essa resposta pode decorrer de diversas maneiras, cabendo reflexão sobre a adequação e suficiência das esferas internacionais de proteção da pessoa humana, dentre as quais se insere a proteção pelo direito dos refugiados, como atualmente definido.

Conforme já dito, com fundamento na Convenção de Genebra de 1951, para que a condição de refugiado seja caracterizada, o postulante precisa demonstrar que está sendo/ ou corre o risco de ser perseguido *em razão* de sua raça, religião, nacionalidade,

opinião política ou participação de um determinado grupo social. Ou seja, a Convenção de Genebra previu como requisito para a concessão da proteção a perseguição por discriminação em razão de uma das causas identificadas. Nesse ponto, o aparente caráter não discriminatório dos efeitos climáticos pode significar barreira à caracterização do refugiado. E ainda que, com base na relação de vulnerabilidade, seja possível afirmar o pertencimento de algumas pessoas suscetíveis ao deslocamento a grupo específico, vulnerável, *a priori* não restaria caracterizada a relação de perseguição, porque os impactos negativos das mudanças climáticas e da degradação do meio ambiente muitas vezes não decorrem de atos de governos e de grupos específicos, mas são resultado de teia multicausal.

A autoridade administrativa para Apelações sobre o Estatuto dos Refugiados na Nova Zelândia afirmou, em relação aos solicitantes de refúgio provenientes de Tuvalu, que eles não poderiam ser reconhecidos como refugiados, pois não haviam sido tratados de forma discriminatória em seu país de origem:

Este não é um caso em que os recorrentes podem ser tidos como discriminados e em risco de danos decorrentes de perseguição devida a qualquer uma dessas cinco razões. Todos os cidadãos de Tuvalu enfrentam os mesmos problemas ambientais e dificuldades econômicas vivendo em Tuvalu. Em vez disso, os recorrentes são vítimas do infortúnio, como todos os cidadãos Tuvalu, das forças da natureza que levam à erosão da costa e as terras da propriedade da família a serem parcialmente submersas na maré alta. Quanto à falta de água potável e falta de sistemas de higiene, medicamentos e acesso adequado a serviços médicos, essas são também deficiências nos serviços sociais de Tuvalu, que se aplicam indistintamente a todos os cidadãos de Tuvalu e não pode ser tidas como formas de danos voltadas aos recorrentes, por motivo de seu estado civil ou político¹⁵³.

¹⁵³Tradução livre de: “This is not a case where the appellants can be said to be differentially at risk of harm amounting to persecution due to any one of these five grounds. All Tuvalu citizens face the same environmental problems and economic difficulties living in Tuvalu. Rather, the appellants are unfortunate victims, like all other Tuvaluan citizens, of the forces of nature leading to the erosion of coast land and the family property being partially submerged at high tide. As for the shortage of drinkable water and lack of hygienic systems, medicines and appropriate access to medical facilities, these are also deficiencies in the social services of Tuvalu that apply indiscriminately to all citizens of Tuvalu and cannot to be said to be forms of harm directed at the appellants for reason of their civil or political status”. Nova Zelândia. Autoridade Administrativa para Apelações sobre o Estatuto dos Refugiados. **Apelação n. 72189/2000**. 2000, parágrafo 13.

Movimentações populacionais em larga escala podem alterar a distribuição étnica em vários países, unindo grupos antes separados e fazendo com que passem a competir por recursos escassos. Em situações de frágil governança, pobreza e fácil acesso a armas, este contexto pode converter-se em violência¹⁵⁴. Veja-se, por exemplo, o caso da Nigéria, onde três mil e quinhentos quilômetros quadrados estão se tornando desertos a cada ano, fazendo com que a desertificação seja o principal problema ambiental enfrentado atualmente por esse país. Com o avanço das áreas desertas, agricultores se mudam para cidades, já populosas e sem infraestrutura para acolhê-los¹⁵⁵, agravando conflitos. Outro exemplo é o citado conflito ocorrido em Darfur¹⁵⁶.

Quando fatores de degradação ambiental agravam conflitos étnicos e políticos e geram atos de perseguição, seria possível o enquadramento no âmbito de aplicação da Convenção de Genebra de 1951. É de se reconhecer, contudo, que tais hipóteses, de materialização de conflitos, com perseguição de alguns grupos, provavelmente ocorrerão em apenas parte das situações em que pessoas são e serão forçadas a se deslocar em decorrência de causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Por isso, a proteção garantida pela Convenção de Genebra de 1951 seria apenas parcial.

A condição legal de “*perseguido*” com fundamento na interpretação tradicional da Convenção de Genebra de 1951 denota uma forma particular de perseguição, que deve ter fundamento em um dos motivos enunciados pela Convenção. Todavia, isso não significa impossibilidade de interpretação ampliada e condizente com a proteção internacional dos direitos humanos¹⁵⁷. Talvez, os autores da Convenção de Genebra de 1951 não tenham tido por objetivo o estabelecimento de um conceito monolítico e estático de refugiados. Uma interpretação atual deve considerar que, se no século passado, a maior parte das pessoas foi morta em razão de conflitos armados, no século XXI, a maior parte

¹⁵⁴BROWN, Oli. *op. cit.*, p. 33.

¹⁵⁵ BROWN, L. B. **Troubling new flows of environmental refugees**. Earth Police Institute, 28/01/2004.

¹⁵⁶ Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. 2009b, p. 09.

¹⁵⁷ A Lei australiana para migração considera que “dificuldades econômicas significativas que ameaçam a capacidade da pessoa de sobreviver”, podem ser reconhecidas como forma de perseguição. Austrália. Migration Act 1958 (CTH), 91R.

das vítimas humanas não é ferida diretamente pela violência, mas em razão das condições em que vivem¹⁵⁸.

Com os avanços na positivação e proteção internacional de direitos humanos, o direito dos refugiados deve ser compreendido em um novo contexto, de aproximação dos direitos humanos. O Tribunal Superior da Austrália já se manifestou no sentido de que o significado da Convenção de Genebra deve ser determinado tendo em conta o seu objeto, o de que é um dos vários tratados internacionais importantes para a proteção dos direitos humanos fundamentais em situação de demonstrado fracasso de sua proteção pelo Estado¹⁵⁹.

A relação entre o direito dos refugiados e os direitos humanos também é observada a partir da análise das fontes inspiradoras para os direitos reconhecidos pela Convenção de Genebra de 1951: além da Convenção de 1933, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Nesse sentido, os direitos dos refugiados não existem como uma concorrência geral aos direitos humanos. O direito dos refugiados seria parte integrante do direito geral de proteção da pessoa humana pela ordem internacional.

Contudo, assim como entendido por Hathaway, considera-se que a evolução de um sistema abrangente de direitos humanos não torna a noção e proteção específica dos refugiados redundante¹⁶⁰.

Desde 1948 verificaram-se grandes avanços no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A melhor definição do conteúdo e profundidade dos direitos humanos contribuiu para o preenchimento de lacunas no sistema de proteção dos refugiados. Especificamente quanto aos direitos civis, proclama o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, em seu artigo 2 (1) que cada Estado contratante se compromete a garantir os direitos previstos no Pacto a todos os indivíduos presentes em seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem nacional ou social, propriedade,

¹⁵⁸ DAVIDSSON, E. **Economic oppression as an international wrong or as a crime against humanity.** Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 23, N. 02, 2005, p. 173/212.

¹⁵⁹ Caso Minister for immigration and multicultural affairs contra Khawar, 2002 HCA 14 *apud* HATHAWAY, *op. cit.*, introduction.

¹⁶⁰ HATHAWAY, *op. cit.*, p. 75.

nascimento ou qualquer outra condição. Nesse ponto, a Comissão de Direitos Humanos afirmou que cada um dos direitos deve ser garantido sem discriminação entre cidadãos e estrangeiros e que o Pacto de Direitos Civis e Políticos funciona como fonte essencial de direitos para os refugiados, exigindo a atenção para questões não abordadas pela Convenção¹⁶¹.

Não se nega que o reconhecimento da condição de refugiado necessite de um corte conceitual, contudo, como qualquer definição, deve-se buscar o seu sentido sociológico. Como bem afirma Hathaway, quaisquer que sejam as intenções dos autores da Convenção de Genebra, a definição da natureza, âmbito e geopolítica da proteção dos refugiados de hoje difere muito da realidade de 1951¹⁶². Uma releitura sociológica dos fluxos de pessoas na atualidade, em consonância com os direitos humanos, demonstra que as pessoas deslocadas por causas ambientais também podem enfrentar condições insuportáveis de vida – o que poderia legitimar, ao menos em teoria, uma interpretação dinâmica da noção de refugiado.

Deve-se considerar que o mundo mudou muito nos últimos sessenta anos, desde a celebração da Convenção de Genebra e que avanços na comunicação e no transporte contribuíram para o aumento do fluxo de pessoas. Este aumento no deslocamento de pessoas não significa que hoje se vislumbre maior taxa de imigração do que se verificou ao longo do século XIX ou na primeira metade do século XX, e sim que, atualmente, as pessoas conseguem mais facilmente se deslocar dentro de seus próprios países ou de um país ao outro. Essa aparente facilidade de deslocamento, contudo, não constitui garantia de maior proteção às pessoas em situação de perseguição ou de violação de direitos humanos, pois se confunde com o fluxo de imigrantes por razões mistas (principalmente econômicas), ensejando enorme dificuldade de alcance de um país estrangeiro em que possa ser pleiteado o refúgio.

A Corte Internacional de Justiça já afirmou que um instrumento internacional deve ser interpretado e aplicado no âmbito do conjunto do sistema jurídico

¹⁶¹ Nações Unidas. Comitê de Direitos Humanos. **General Comment N° 15: The position of aliens under the Covenant** (1986). Documento UN Doc HRI/GEN/1/Rev 7, 2004.

¹⁶² HATHAWAY, *op. cit.*, p. 991/1002.

em vigor no momento em que a interpretação é feita¹⁶³. Quanto à Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Corte Europeia já reconheceu seu caráter evolutivo e vivo, devendo ser interpretada à luz das condições do presente¹⁶⁴. A Corte Interamericana de Direitos Humanos também já reconheceu a importância da consideração da evolução dos tempos e das condições de vida atuais, na interpretação de direitos humanos¹⁶⁵.

Os direitos humanos funcionariam, ao menos em teoria, como o que se poderia chamar de “elo perdido” entre a proteção do direito internacional e situações de risco ambiental¹⁶⁶.

Se uma pessoa se movimenta por força de condições climáticas severas e de degradação ambiental, seus direitos enquanto pessoa humana devem ser respeitados. É essa a racionalidade de proteção que fundamenta o “direito de não-devolução” (“*right of non-refoulement*”), previsto na Convenção de Genebra de 1951 sobre os direitos dos refugiados. Na Inglaterra, a casa dos Lordes já entendeu que qualquer violação suficientemente séria de direitos humanos poderia dar ensejo a esta obrigação¹⁶⁷, muito embora não haja definição clara de quais seriam esses casos suficientemente sérios. Enquanto em situações de tortura e de tratamento desumano ou degradante, a obrigação de não-devolução parece clara, em casos de escassez de recursos vitais, como água, ou de precariedade de sistemas de saúde, a definição da obrigação de não-devolução exigiria avaliação casuística.

O que se discute é se pessoas deslocadas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas poderiam ser consideradas refugiados quando são forçadas a

¹⁶³Corte Internacional de Justiça. **Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)**. Parecer Consultivo, ICJ Reports 1971, p. 16-31.

¹⁶⁴ Tradução livre de: “That the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions is firmly rooted in the Court’s case-law. [...] It follows that these provisions cannot be interpreted solely in accordance with the intentions of their authors as expressed more than forty years ago”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Loizidou**. Sentença de 25/03/1995, parágrafo 71.

¹⁶⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Parecer Consultivo sobre o direito à informação sobre a assistência consular em relação às garantias do devido processo legal**. Parecer Consultivo n. 16, de 1 de outubro de 1999, Série A, n. 16, parágrafos 113/114.

¹⁶⁶WESTRA, *op. cit.*, p. 149.

¹⁶⁷Reino Unido. Câmara dos Lordes. **R contra Special Adjudicator**. Documento UKLH26, 2004, parágrafos 24/25 (Lord Bingham), 49/50 (Lord Steyn) e 67 (Lord Carswell).

abandonar todos os seus pertences e fugir, em razão de furacões, tsunamis e outras perturbações graves decorrentes de desastres naturais ou de extrema degradação ambiental, que tornem absolutamente insuportável e impossível a sobrevivência em seu país de origem. São situações críticas, em que presentes violações de direitos humanos, que nos sistemas regionais africano e americano já foram reconhecidas, em teoria, como ensejadoras do reconhecimento de refugiados.

Seria possível, reiterar-se, em teoria, que se reabrissem as negociações para a ampliação do conceito de refugiado, com propositura de novo protocolo à Convenção de Genebra de 1951. O ponto central que se coloca para justificar a expansão da definição da condição de refugiado, abarcando pessoas deslocadas em razão de causas ambientais, é o potencial de grave e generalizada violação de direitos humanos e de ofensa à ordem pública – situações, portanto, em que o Estado de origem da pessoa deslocada não possa garantir, ainda que por insuficiência absoluta de recursos, a proteção dos direitos humanos mais fundamentais.

Nesses contextos, ao contrário dos estrangeiros em condições normais, o deslocado não pode retornar ao seu país de origem e, por essa razão, ele se aproxima da condição de refugiado. Foi justamente esse o fundamento para a elaboração de um sistema internacional de proteção dos refugiados. No início do século XX, o refugiado era visto como uma anomalia jurídica no direito internacional, pois o princípio da reciprocidade claramente não se aplicava a ele e não havia instrumentos capazes de lidar com sua condição. Refira-se à comunicação da Organização Internacional dos Refugiados ao Conselho Econômico e Social de 1932:

O refugiado é um estrangeiro em todo e qualquer país a que ele possa ir. Ele não tem o último recurso que está sempre disponível ao estrangeiro comum - retornar ao seu país. O homem que em toda parte é um estrangeiro tem que viver em condições psicológicas e materiais extraordinariamente difíceis. Na maioria dos casos, ele perdeu suas posses, ele é pobre e não dispõe das diversas formas de assistência que o Estado oferece para os seus nacionais. Além disso, o refugiado não é um estranho por onde passa, ele também é um estrangeiro desprotegido, no sentido de que não goza da proteção do Governo do seu país de origem. Faltando a proteção do Governo do seu país de origem, os refugiados não gozam de um estatuto claramente definido com base no princípio da reciprocidade, como

apreciado por aqueles cidadãos desses países que mantêm relações diplomáticas regulares. Os direitos que são conferidos aos cidadãos, tais, por força do seu estatuto, que é dependente de sua nacionalidade, estão geralmente indisponíveis para ele. Um refugiado é uma anomalia no direito internacional, e muitas vezes é impossível lidar com ele em conformidade com as disposições legais destinadas a aplicar-se aos estrangeiros que recebem assistência das suas autoridades nacionais¹⁶⁸.

Conforme se vê, o ponto central discutido para a definição da condição de refugiado era o de que na falta da proteção pelo seu país de origem, os refugiados não gozariam de um estatuto claramente definido, com base no princípio da reciprocidade. A analogia com a situação que envolve as pessoas suscetíveis ao deslocamento por causas ambientais é, de fato, possível.

Haveria dificuldades a serem superadas, principalmente em relação à definição do nível de violação de direitos humanos necessário para que emergisse a proteção pelo estatuto dos refugiados. O caso envolvendo os haitianos que migraram ao Brasil ilustra as dificuldades enfrentadas, pois mesmo no caso de um país extremamente pobre, destruído por um terrível terremoto, em que grande parte da população vive privada dos direitos humanos mais básicos, em crise humanitária reconhecida pelas Nações Unidas, não foi declarada a condição de refugiado. A definição de um nível de destruição ambiental para a caracterização da condição de refugiado é um exercício diabólico. Ainda, seria impossível isolar-se causas ambientais de outras causas socioeconômicas que contribuem para a vulnerabilidade.

¹⁶⁸Tradução livre de: “The refugee is an alien in any and every country to which he may go. He does not have the last resort which is always open to the ‘normal alien’ – return to his own country. The man who is everywhere an alien has to live in unusually difficult material and psychological conditions. In most cases he has lost his possessions, he is penniless and cannot fall back on the various forms of assistance which a State provides for its nationals. Moreover, the refugee is not an alien wherever he goes, he is also an ‘unprotected alien’ in the sense that he does not enjoy the protection of the Government of his country of origin. Lacking the protection of the Government of his country of origin, the refugee does not enjoy a clearly defined status based upon the principle of reciprocity, as enjoyed by those nationals of those states which maintain normal diplomatic relations. The rights which are conferred on such nationals by virtue of their status, which is dependent upon their nationality, are generally unavailable to him. A refugee is an anomaly in international law, and it is often impossible to deal with him in accordance with the legal provisions designed to apply to aliens who receive assistance from their national authorities”. Nações Unidas. **Communication from International Refugee Organization to the Economic and Social Council**. Documento UN Doc. E/193, 1949.

O deslocamento forçado por determinadas causas ambientais, como em razão do aumento do nível dos oceanos, é um problema muito maior e mais complexo do que aquele a que se refere a Convenção de Genebra de 1951, em razão da permanência que o movimento pode muitas vezes envolver¹⁶⁹. O conceito de refugiado foi criado para ser temporário, para cessar quando a pessoa pudesse retornar ao seu país de origem, quando suspensos os conflitos ou as perseguições. Se um país antes repleto de terras cultiváveis se torna um deserto, ou se um Estado insular submerge, haveria de se pensar em um estatuto mais permanente – o que exigirá também a reflexão sobre a própria noção de refúgio e quanto à desterritorialização de populações. Contudo, tendo em vista que a submersão completa de Estados insulares não está prevista para os próximos cinquenta anos e que tais Estados apresentam população bastante reduzida, considera-se que o foco da reflexão nesta tese deva ser quanto à inevitabilidade do movimento e à realocação progressiva.

A proteção por meio do direito dos refugiados pode ser positiva em hipóteses específicas envolvendo o deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Principalmente em situações envolvendo desastres naturais, em que o deslocamento tende a ser temporário, em que o país de origem esteja mergulhado em crise humanitária, sem capacidade (ou se omitindo) na garantia de direitos humanos, a proteção por meio do direito dos refugiados é positiva e mais forte do que aquela concedida por meio de ações de assistência humanitária ou por meio da proteção complementar humanitária, pois além de ser vinculante garante um estatuto jurídico próprio.

Contudo, renegociação da Convenção de Genebra não é indicada no contexto econômico atual, pois poderia resultar em retrocesso para a proteção dos refugiados. Por outro lado, a análise das decisões já proferidas em casos envolvendo solicitação de refúgio em contextos envolvendo causas ambientais¹⁷⁰ indica ser improvável que, por meio de interpretação jurisprudencial, o conceito de refugiado previsto na Convenção de Genebra de 1951 seja alargado. E ainda que fosse possível a aprovação de modificações no texto da Convenção para inclusão de causas ambientais, ou que tal

¹⁶⁹JUSS, Satvinder Singh. **International migration and Global Justice – Law and migration**. Hampshire: Ashgate, 2007, p. 151.

¹⁷⁰Vide caso dos haitianos que solicitaram reconhecimento da sua condição de refugiados no Brasil e dos cidadãos de Tuvalu que solicitaram refúgio na Nova Zelândia.

alargamento fosse abraçado pelas Cortes nacionais e internacionais, a proteção pelo direito dos refugiados responderia adequadamente a apenas parte do problema. Não enfrentaria as causas do deslocamento para preveni-lo e não garantiria abrigo às pessoas deslocadas internamente ou impossibilitadas de se deslocar.

5. Os direitos humanos no plano internacional

A percepção atual sobre os direitos humanos é resultado das diversas lutas ao longo da história da humanidade. Estudiosos de seu desenvolvimento histórico, como o Professor Comparato¹⁷¹, invocam precedentes na Grécia antiga e na idade média, com inegável destaque à Magna Carta de 1215, em que prerrogativas contra a monarquia foram impostas pelos barões ingleses.

Em síntese, os direitos fundamentais¹⁷², modernamente considerados, são fruto do liberalismo e das idéias iluministas. Acham-se intrinsecamente relacionados ao moderno Estado de Direito, como forma de proteção ao homem diante das estruturas estatais, apresentando-se, a partir do século XVIII, como elemento de inspiração e medida de todas as instituições político-jurídicas. O movimento constitucionalista deflagrado com a Declaração de Virgínia, de 1776, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional da França, em 1789, deu origem ao processo de constitucionalização dos direitos fundamentais, a ponto de a Constituição da França de 1791 - traduzindo o novo conceito de Estado encarnado pela Revolução Francesa, que fez prevalecer a soberania popular e os direitos humanos como conquista de toda a humanidade - reconhecer que somente a sociedade que assegurasse os direitos do homem e determinasse a separação de poderes é que possuiria, materialmente, uma Constituição. Influenciadas por essas idéias, as constituições, especialmente as dos Estados democráticos ocidentais, passaram a consagrar direitos humanos, fundamentalizando-os.

¹⁷¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 83.

¹⁷² Vide nota acima sobre a distinção semântica entre direitos humanos e direitos fundamentais.

A idéia de uma comunidade internacional para a proteção de direitos humanos não existia nos primórdios do processo de positivação dos direitos fundamentais, até porque se partia da premissa de que as normas internas já gozavam de efetividade, com a quase certeza de que seriam cumpridas. A insatisfatória realização das normas internas definidoras de direitos fundamentais resultou no reconhecimento dos direitos humanos pela ordem internacional, na criação de cortes internacionais para a sua proteção e na incorporação, no constitucionalismo contemporâneo, das normas internacionais de proteção de direitos humanos¹⁷³.

O professor Malcom Shaw, da Universidade de Leicester, considera precedente para a internacionalização dos direitos humanos o reconhecimento de direitos humanitários aos soldados de guerra e aos prisioneiros feridos, a partir de 1864, com a 1ª Convenção de Genebra, que deu ensejo aos sucessivos tratados de 1906, 1929 e 1949.

No século XIX reinavam soberanas as doutrinas positivistas da supremacia do Estado e da exclusividade da jurisdição interna. Naquela época, quase todas as matérias que hoje em dia seriam classificadas sob a rubrica de direitos humanos estavam inscritas na esfera interna da jurisdição nacional. [...] A partir de 1864, a preocupação com os soldados feridos e com os prisioneiros de guerra também se expressou sob a forma de instrumentos internacionais; ao mesmo tempo, os Estados tiveram que começar a observar certos padrões humanitários mínimos no tratamento dispensado aos estrangeiros. Além disso, a virada do século assistiu à assinatura de acordos que versavam, de diferentes maneiras, sobre a idéia do bem estar geral. O século XIX, por fim, também parece ter admitido um direito de intervenção humanitária, embora a extensão e a amplitude desse direito não fossem explicitamente definidas¹⁷⁴.

¹⁷³ Menção especial merece a emenda constitucional nº 45 de 08/12/2004 que inseriu o § 3º do artigo 5º com o seguinte texto: “§ 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*”, com fito a solucionar a questão quanto à natureza das normas de direitos fundamentais provenientes de tratados internacionais. O § 3º do artigo 5º definiu que os tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos, uma vez recepcionados nos termos do processo de aprovação das emendas constitucionais (art. 60 da Constituição de 1988), terão o status das normas constitucionais e o STF já reconheceu, no HC 87.585, que versava sobre a derrogação de eventuais normas infraconstitucionais incompatíveis com a proibição de prisão civil por dívidas prevista no Pacto de São José da Costa Rica, que as normas internacionais definidoras de direitos humanos que não tenham sido incorporadas por meio do procedimento mais rigoroso previsto no art. 5º, §3º, teriam valor suprallegal.

¹⁷⁴ SHAW, *op. cit.*, p. 209.

A criação da Organização Internacional do Trabalho, prevista no Tratado de Versalhes e que tinha o objetivo, entre outras finalidades, de promover melhores condições de trabalho e apoiar o direito de associação sindical, também pode ser indicada como outro precedente para a internacionalização de direitos humanos.

Além disso, o sistema de proteção de minorias, encargo concedido à Liga das Nações para tentar regularizar a situação das minorias deslocadas durante a Primeira Guerra Mundial, significou importante passo para a consolidação tanto do sistema internacional de proteção dos refugiados quanto para a proteção dos direitos humanos como um todo¹⁷⁵. Nas palavras do Professor Shaw:

Mudança importante ocorreu em 1919 com a fundação da Liga das Nações. O art. 22 do Pacto da Liga estabeleceu o sistema de mandato para os povos das ex-colônias do inimigo que ‘não fossem ainda capazes de subsistir por si mesmos nas árduas condições do mundo moderno’. A potência mandatária era obrigada a garantir a liberdade de consciência e religião. [...] O artigo 23 do Pacto previa o justo tratamento das populações nativas dos territórios em questão. Os acordos de paz celebrados em 1919 com os Estados da Europa Oriental e dos Bálcãs continham dispositivos referentes à proteção das minorias, os quais essencialmente previam a igualdade de tratamento e resguardavam oportunidades para a atividade coletiva daquelas¹⁷⁶.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, nasce finalmente o moderno direito internacional dos direitos humanos, com o claro fim de estabelecer um sistema internacional de proteção da pessoa humana que pudesse, por um lado, prevenir a repetição de horrores como aqueles praticados pelo nazismo¹⁷⁷ e, por outro lado, definir uma pauta comum de valores para a humanidade. Havia, para trás, um rastro de brutalidade e banalização do ser humano, que havia se concretizado dentro de uma aparente legalidade¹⁷⁸.

¹⁷⁵HATHAWAY, *op. cit.*, p. 85.

¹⁷⁶SHAW, *op. cit.*, p. 209.

¹⁷⁷ René Remond descreve as milhões de pessoas que teriam perdido suas vidas durante a 2ª Guerra Mundial, afirmando que, “ao todo, uns 50 ou 60 milhões de seres vivos desapareceram durante a guerra”. RÉMOND, René. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 1993, p. 128.

¹⁷⁸ Veja-se, por exemplo, a Lei para a proteção do sangue e da honra alemães, de 15 de setembro de 1935 e a Lei da cidadania do Reich da mesma data. A primeira proibia o enlace entre judeus e alemães e proclamava

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos inaugura uma nova fase no desenvolvimento dos direitos humanos, proclamando o reconhecimento e a proteção de direitos para todo o gênero humano, independentemente de sexo, raça, cor, etnia, religião, opinião. O discurso da proteção da pessoa humana ganha espaço, passando a ser identificado como portador de um valor universal. A dignidade da pessoa humana passa a funcionar como elemento de união do gênero humano e de limitação da soberania estatal¹⁷⁹, ao impor novos critérios de legitimidade para o comportamento dos Estados em relação às pessoas sob sua jurisdição, diminuindo o papel da soberania estatal que surgiu juntamente com a consagração do estado moderno. O fundamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos contrapõe-se ao ideário nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência nacional, étnica, racial, impondo o reconhecimento de direitos humanos decorrentes diretamente da sua existência.

O discurso dos direitos humanos nasce da necessidade de reconciliação humana, da reconstrução, da reafirmação do valor da pessoa humana, em contraposição à sua banalização durante a Segunda Guerra Mundial. Como bem coloca Flávia Piovesan:

O século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial. No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. [...] Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós guerra deveria significar a sua reconstrução¹⁸⁰.

A consagração dos direitos humanos pelo direito internacional decorreu do coroamento do processo de positivação de direitos fundamentais no direito interno e do reconhecimento de que a constitucionalização, por si só, nem sempre garante a proteção

a nulidade daqueles que já houvessem ocorrido. A segunda proibía os judeus de utilizar as cores do Reich em seus estabelecimentos.

¹⁷⁹ Trata-se de transformação muito relevante que trouxe questionamentos aos paradigmas vestifalianos, norteadores do Direito Internacional desde meados do século XVII. O Tratado de Vestfália, de 1648, havia possibilitado a igualdade jurídica dos Estados, ao eliminar o poder supremo da Igreja e conferir aos Estados o direito e o poder de negociarem livremente como únicos responsáveis nos fóruns internacionais.

¹⁸⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 116/118.

efetiva de tais direitos, pois o próprio Estado, que deveria ser o seu defensor primário também pode ocupar a posição de ofensor, seja ativamente ou por sua negligência. Ademais, reconheceu-se que membros de países em que não houvessem sido declarados internamente direitos fundamentais não poderiam restar ao alvedrio das vontades de seus governantes. A responsabilidade primária do Estado pela proteção de seus cidadãos passou a conviver com as dimensões internacionais de proteção da pessoa humana.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, por meio de Resolução nº 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas, muito embora não contasse com efeito vinculante em seu nascimento, já previu em seu art. 28 que “todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”. Para o Prof. André de Carvalho Ramos, o efeito vinculante de partes da Declaração Universal de Direitos Humanos decorre do seu reconhecimento como espelho de norma costumeira de proteção de direitos humanos e da própria adesão dos Estados à Carta das Nações Unidas¹⁸¹, a qual reconhece a dignidade e o valor do ser humano.

Ademais, desde a sua proclamação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem sido invocada por inúmeros Estados, e também pela Assembleia Geral das Nações Unidas, para justificar algumas posições adotadas no âmbito internacional, e diversas constituições nacionais consagraram o conteúdo da Declaração Universal, incorporando-o ao direito interno e transformando-o, de fato, em direito costumeiro vinculante. Nesse ponto, registramos as palavras de Flávia Piovesan:

[...] ainda que a Declaração Universal de 1948 não assuma a forma de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante – o que se reforça pelo fato de, na qualidade de um dos mais influentes instrumentos jurídicos e políticos do século XX, ter se transformado, ao longo dos mais de cinquenta anos de sua adoção, em direito costumeiro internacional e princípio geral do direito internacional¹⁸².

¹⁸¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2012, introdução, p. 53.

¹⁸² PIOVESAN, *op. cit.*, p. 160.

No Caso envolvendo o Pessoal Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã, a Corte Internacional de Justiça reconheceu o caráter costumeiro e vinculante da Declaração Universal de Direitos Humanos, que reflete o costume internacional e noteia a interpretação da Carta das Nações Unidas¹⁸³. Como bem reconhece André de Carvalho Ramos, “as resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas são consideradas hoje uma importante etapa na consolidação de costumes de direito internacional dos Direitos Humanos existentes”¹⁸⁴.

A relação entre a proteção interna e internacional dos direitos humanos refere a um movimento dialético de dois sistemas que devem se completar para a mais ampla proteção da pessoa humana. No caso brasileiro, exemplificativamente, tal dialética é inclusive consagrada constitucionalmente, como aponta Celso Lafer:

Essa convergência entre o ‘externo’ e o ‘interno’, em matéria de direitos humanos está implicitamente lastreada na *vis directiva* do §2º do art. 5º que diz: ‘os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte’¹⁸⁵.

A proteção internacional dos direitos humanos visa à proteção coletiva, pela comunidade internacional, de direitos considerados essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana, quando os meios internos mostram-se insuficientes, negligentes ou ofensores desses direitos. Cançado Trindade afirma que “no domínio da proteção dos direitos humanos interagem o direito internacional e o direito interno movidos pelas mesmas necessidades de proteção, prevalecendo as normas que melhor protejam o ser humano. A primazia é da pessoa humana”¹⁸⁶.

¹⁸³Corte Internacional de Justiça. **Caso envolvendo o Pessoal Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã**. Relatórios da CIJ, 1980, p. 42.

¹⁸⁴RAMOS, *op. cit.* p.53.

¹⁸⁵LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos – Constituição, racismo e relações internacionais**. Barueri: Manole, 2005, p. 02.

¹⁸⁶CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A evolução da proteção dos direitos humanos e o papel do Brasil. *In*: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1992, p. 34.

5.1 O regime objetivo dos direitos humanos

Se no direito internacional, em geral, os Estados são movidos pela reciprocidade na concessão de vantagens e prerrogativas, a racionalidade do sistema de proteção de direitos humanos não é compatível com a exigência de reciprocidade¹⁸⁷. A Corte Internacional de Justiça (“CIJ”) reconheceu que os direitos humanos são dotados de natureza objetiva, e não recíproca. No parecer consultivo sobre as reservas à Convenção para a Prevenção e Repressão de Crimes de Genocídio, a CIJ afirmou que:

[...] em tal convenção os Estados contratantes não têm quaisquer interesses próprios, pois eles apenas têm, todos, um interesse comum, nomeadamente, a realização desses propósitos elevados, que são a *raison d'être* da convenção. Por conseguinte, em uma convenção deste tipo não se pode falar de vantagens individuais ou desvantagens para os Estados, ou a manutenção de um perfeito equilíbrio contratual entre direitos e deveres¹⁸⁸.

Igualmente, a Corte Europeia de Direitos Humanos reconheceu, no caso Irlanda contra Reino Unido, que a Convenção Europeia de Direitos Humanos cria obrigações objetivas, ao consignar que: “ao contrário de tratados internacionais do tipo clássico, a Convenção compreende mais do que meros compromissos recíprocos entre os Estados contratantes. Ela cria, para além de uma rede de mútuos compromissos bilaterais, obrigações objetivas que, nas palavras do preâmbulo beneficiam-se de uma vinculação coletiva”¹⁸⁹.

No Parecer Consultivo sobre os efeitos das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana também

¹⁸⁷ Ana Maria Guerra Martins expressamente afirma que o princípio da reciprocidade não se aplica aos Direitos Humanos. MARTINS, Ana Maria Guerra. **Direito internacional dos direitos humanos**. Coimbra: Almedina, 2006, p. 82.

¹⁸⁸ Tradução livre de: “in such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the convention. Consequently, in a convention of this type one cannot speak of individual advantages or disadvantages to States, or the maintenance of a perfect contractual balance between rights and duties”. Corte Internacional de Justiça. **Reservations to the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide**. 1951, parágrafo 23, p. 15.

¹⁸⁹ Tradução livre de: “unlike international treaties of the classic kind, the Convention comprises more than mere reciprocal engagements between Contracting States. It creates, over and above a network of mutual, bilateral undertakings, objective obligations which, in the words of the Preamble benefit from a ‘collective enforcement’”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Irlanda contra Reino Unido**. Série A, n. 25, 1978, parágrafo 239.

reconheceu o caráter objetivo dessa Convenção, afirmando que: “[...] os tratados modernos sobre direitos humanos, em geral, e em particular a Convenção Americana, não são tratados multilaterais do tipo tradicional, concluídos em função de um intercâmbio recíproco de direitos, para o benefício mútuo de Estados contratantes. Seu objetivo e fim são a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos [...]”¹⁹⁰. E seguiu afirmando o caráter objetivo das Convenções de Direitos Humanos, referindo-se, inclusive, à decisão da Comissão Europeia de Direitos Humanos no caso *Austria contra Itália*, de 1961, em que também foi reconhecido o caráter objetivo das obrigações de direitos humanos:

Ao concluir esses tratados de direitos humanos, os Estados estão sujeitos a uma ordem legal dentro da qual eles, para o bem comum, assumem várias obrigações, não em relação a outros Estados, mas em relação a todos os indivíduos sob sua jurisdição. O caráter especial desses tratados foi reconhecido, entre outros, pela Comissão Europeia de Direitos Humanos quando declarou que as obrigações assumidas pelas Altas Partes Contratantes da Convenção (Europeia) são essencialmente de natureza objetiva, destinadas a proteger os direitos humanos fundamentais dos seres humanos de violações por parte das Altas Partes Contratantes, em vez de criar direitos subjetivos e recíprocos entre as Altas Partes Contratantes¹⁹¹.

Além da natureza objetiva dos direitos humanos, eles definem obrigações *erga omnes*¹⁹², que são aquelas que, porque derivam de valores considerados essenciais pela comunidade internacional, podem ser exigidas por qualquer Estado e por toda a comunidade internacional, independente da aquiescência do Estado ofensor. A

¹⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Parecer Consultivo sobre o efeito das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana de Derechos Humanos**. Série A, n. 2, 1982, parágrafo 29, p. 44.

¹⁹¹ Tradução livre de: “Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. El carácter especial de estos tratados ha sido reconocido, entre otros, por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando declaró que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en la Convención (Europea) son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes (“Austria vs. Italy”, Application No. 788/60, European Yearbook of Human Rights, (1961), vol. 4, pág. 140)”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Parecer Consultivo sobre o efeito das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana de Derechos Humanos**. Parecer n. 02, Série A, n. 2, parágrafo 29, 1982, p. 44.

¹⁹² André de Carvalho Ramos aborda claramente a relação entre obrigações *jus cogens* e *erga omnes* no livro *Processo Internacional de Derechos Humanos*. Cf. RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de derechos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

característica *erga omnes* dos direitos humanos é, portanto, uma consequência da racionalidade de que sejam universais e destinados a proteger o gênero humano.

O primeiro caso a consagrar a natureza *erga omnes* dos direitos humanos foi o bem conhecido caso Barcelona Traction (1970, Bélgica contra Espanha), em que a Corte Internacional de Justiça (“CIJ”) reconheceu que o cumprimento de certas obrigações interessam a todos os Estados:

uma distinção essencial deve ser feita entre as obrigações de um Estado perante a comunidade internacional como um todo e as decorrentes da relação com outro Estado no domínio da proteção diplomática. Por sua própria natureza, as primeiras são de preocupação de todos os Estados. Em vista da importância dos direitos envolvidos, todos os Estados podem ter um interesse jurídico em sua proteção, que são obrigações *erga omnes*¹⁹³.

Na sequência do julgamento do Caso Barcelona Traction, ao exemplificar obrigações *erga omnes*, a CIJ referiu-se aos princípios e regras de proteção dos mais básicos direitos da pessoa humana, à vedação de atos de genocídio, escravidão e discriminação:

34. Tais obrigações derivam, por exemplo, no direito internacional contemporâneo, da proibição de atos de agressão e de genocídio, como também dos princípios e regras relativos aos direitos fundamentais da pessoa humana, incluindo a proteção contra a escravidão e a discriminação racial. Alguns dos correspondentes direitos de proteção passaram a integrar o corpo de direito internacional geral (Reservas à Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, Opinião Consultiva, Relatórios CIJ 1951, p 23.), outros são conferidos pelos instrumentos internacionais de caráter universal ou quase universal¹⁹⁴.

¹⁹³ Tradução livre de: “an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*”. Corte Internacional de Justiça. **The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited**. ICJ reports, 1970, parágrafo 34, p. 32.

¹⁹⁴ Tradução livre de: “34. Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law (Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J.

O caráter *erga omnes* refere-se à essencialidade de algumas normas internacionais¹⁹⁵, em razão de sua centralidade na proteção do ser humano; não se refere, portanto, a todas as normas de direito internacional. Ademais, o reconhecimento da natureza *erga omnes* indica claramente a compreensão da CIJ quanto ao caráter universal de algumas normas de proteção dos direitos humanos, e de que decorrem de fontes consuetudinárias ou contratuais.

Todavia, como bem chama a atenção o Professor André de Carvalho Ramos, o reconhecimento do caráter *erga omnes* pela CIJ ainda encontra limites no plano da sua efetividade. No caso Timor Oriental (Portugal contra Austrália, 1995), em que Portugal processou a Austrália por entender que a conduta da última em relação à Indonésia violava o direito à autodeterminação do povo do Timor, a CIJ considerou que mesmo em casos de violações de obrigações *erga omnes* (autodeterminação dos povos), a Corte não poderia se manifestar sobre a situação jurídica da Indonésia, pois este país não havia reconhecido a jurisdição da Corte¹⁹⁶. Para o Prof. André de Carvalho Ramos,

é incoerente reconhecer obrigações baseadas em ‘valores essenciais’ da comunidade internacional, que limitam a vontade dos Estados e simultaneamente, no momento de criar mecanismos para proteger tais valores, recuar e privilegiar a vontade dos Estados.

Assim, o conceito de *obrigações erga omnes* deveria implicar o reconhecimento da existência de uma *actio popularis de direito internacional*, que habilita todo Estado a *processar* o Estado violador perante um tribunal internacional¹⁹⁷.

Para Cançado Trindade, a consagração de obrigações *erga omnes*, enquanto normas imperativas de direito internacional, representam justamente a superação da

Reports 1951, p. 23); others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character”. Corte Internacional de Justiça. **The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited**. ICJ reports, 1970, parágrafo 34, p. 32.

¹⁹⁵ No caso Barcelona Traction a CIJ distinguiu direitos humanos fundamentais de direitos humanos em geral, sendo que somente aqueles fundamentais (por sua essencialidade) teriam caráter *erga omnes*. No caso dos direitos previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e na Convenção Europeia de Direitos Humanos tal diferenciação não desperta maior interesse, tendo em vista que ambas preveem sistemas de petição em caso de ofensa a qualquer direito por elas protegido.

¹⁹⁶ Corte Internacional de Justiça. **Caso sobre o Timor Leste (Portugal contra Austrália)**. 1995.

¹⁹⁷ RAMOS, *op. cit.*, p. 68.

autonomia da vontade dos Estados¹⁹⁸. A progressiva construção da natureza “*erga omnes*” dos direitos humanos aponta para uma evolução na vinculação internacional para a proteção do ser humano, independentemente de sua nacionalidade.

5.2 Normas de direitos humanos de *jus cogens*

Atualmente, algumas normas de direitos humanos são consideradas de *jus cogens* – o que reflete a concepção de progressivo universalismo de certos direitos de proteção da pessoa humana. A Convenção Europeia de 1950 consagrou como direitos inderrogáveis o direito à vida, a proibição da tortura, da pena ou tratamento desumano ou degradante, a proibição do trabalho forçado ou obrigatório (excluindo-se o das pessoas submetidas à detenção, em caso de calamidade ou, ainda, de obrigação cívica normal) e a aplicação do princípio “*nullum crimen sine lege*”. O Pacto de Direitos Civis e Políticos proíbe a suspensão do direito à vida (reconhece, entretanto a pena de morte para os delitos graves e aos maiores de 18 anos); a interdição de tortura, a proibição de escravidão, o reconhecimento da personalidade jurídica do homem, a liberdade de pensamento, de consciência e religião. A Convenção Americana veda a suspensão dos seguintes direitos humanos: a) o direito de reconhecimento da personalidade jurídica; b) o direito à vida; c) direito à integridade pessoal; d) proibição da escravidão; e) princípio da legalidade e não retroatividade; f) liberdade de consciência e religião; g) proteção da família; h) direito ao nome; i) direito da criança; j) direito à nacionalidade; l) direitos políticos.

Para André de Carvalho Ramos, as normas que contêm valores essenciais para a comunidade internacional como um todo poderiam ser divididas em “normas imperativas em sentido amplo”, que seriam as obrigações *erga omnes* e “normas imperativas em sentido estrito”¹⁹⁹, que seriam as normas de *jus cogens*. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 faz expressa menção a normas de *jus cogens*. O artigo 53 afirma ser nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*) e a

¹⁹⁸Cf. voto separado do juiz Cançado Trindade. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Blacke contra Guatemala**. 1998, parágrafo 28.

¹⁹⁹RAMOS, *op. cit.*, p. 124.

define como sendo uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza. Contudo, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados – “CVDT” foi omissa quanto ao rol de normas pertencentes ao *jus cogens*.

Nos trabalhos da Comissão de Direito Internacional (“CDI”), a proibição do uso da força, da agressão e da guerra de conquista, o princípio da autodeterminação dos povos e algumas normas de direitos humanos, como as que proíbem o genocídio e a tortura, foram identificadas como sendo de *jus cogens*^{200 201}.

No Parecer Consultivo nº 18 sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já reconheceu que:

os direitos humanos devem ser respeitados e garantidos por todos os Estados. Sem dúvida, o fato de que todas as pessoas têm os atributos inerentes à dignidade humana é inviolável, o que as tornam titulares de direitos fundamentais, os quais não podem ser ignorados e que, portanto, são superiores ao poder do Estado, independentemente de sua organização política²⁰².

Na sequência do mesmo parecer, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que o princípio da igualdade e da não discriminação pertencem ao *jus cogens* e sua ofensa faz emergir a responsabilidade internacional do Estado:

²⁰⁰ Comissão de Direito Internacional. **Final Report. Yearbook of the International Law Commission**. V. II, 1966, p. 248. Disponível em: [http://untreaty.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes\(e\)/ILC_1966_v2_e.pdf](http://untreaty.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes(e)/ILC_1966_v2_e.pdf).

²⁰¹ O art. 66 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados permitia que dúvidas acerca da interpretação da Convenção fossem dirimidas por mecanismo internacional de solução de controvérsias, em especial a Corte Internacional de Justiça. Vários países, incluindo o Brasil, apresentaram reservas a este artigo – o que, contudo, não impediu a CIJ de indiretamente reconhecer normas de *ius cogens* na fundamentação de inúmeras decisões internacionais.

²⁰² Tradução livre de: “Los derechos humanos deben ser respetados y garantizados por todos los Estados. Es incuestionable el hecho de que toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana e inviolables, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer y que, en consecuencia, son superiores al poder del Estado, sea cual sea su organización política”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Parecer Consultivo n. 18 sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados**. 2003, parágrafo 73.

O princípio da proteção igual e efetiva da lei e não discriminação está consagrado em vários instrumentos internacionais. O fato do princípio da igualdade e não discriminação estar regulamentado em muitos instrumentos internacionais reflete a existência de um dever universal de respeitar e garantir os direitos humanos decorrentes deste princípio geral básico.

[...]

Hoje não se admite nenhum ato jurídico que entre em conflito com este princípio fundamental, não se admite tratamento discriminatório de nenhuma pessoa. [...] O cumprimento dessas obrigações implica a responsabilidade internacional do Estado, e esta é agravada na medida em que o seu descumprimento viola normas imperativas de Direito Internacional dos Direitos Humanos²⁰³.

Com relação aos crimes que podem ser punidos pelo Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma – notadamente crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio – são considerados parte integrante do *jus cogens*, porque podem ser punidos independentemente da vontade do Estado ofensor ou de grupo de Estados.

No Caso Prosecutor contra Furundzija, julgado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia, a proibição da tortura também foi reconhecida como sendo de *jus cogens*:

144. Deve-se notar que a proibição da tortura prevista em tratados de direitos humanos consagra um direito absoluto que nunca pode ser afastado, nem mesmo em situações de emergência... Isso está relacionado ao fato, discutido adiante, de que a proibição da tortura é um norma imperativa ou *jus cogens*. [...]

151. Devido à importância dos valores que protege, este princípio evoluiu para uma norma imperativa ou *jus cogens*, isto é, uma norma que goza de maior

²⁰³ Tradução livre de: “El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación está consagrado en muchos instrumentos internacionales. El hecho de estar regulado el principio de igualdad y no discriminación en tantos instrumentos internacionales, es un reflejo de que existe un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico.

[...] Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona. [...] El cumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del estado, y ésta es tanto más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. **Parecer Consultivo n. 18 sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados**. 2003, parágrafos 86, 100-101 e 106.

hierarquia no direito internacional, do que os tratados e até mesmo do que regras consuetudinárias ‘comuns’. A consequência mais evidente dessa maior hierarquia é que o princípio em causa não pode ser afastado pelos Estados por meio de tratados internacionais ou locais ou especiais ou até mesmo por regras consuetudinárias não dotadas da mesma força normativa²⁰⁴.

Cançado Trindade, em seu voto no caso Villagrán Morales, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que envolvia meninos de rua da Guatemala desaparecidos, reconheceu que direitos como a *liberdade, a integridade física e psíquica e o direito à vida*, estariam no domínio do *jus cogens*, das normas imperativas de direito internacional²⁰⁵.

Além disso, inúmeras convenções relativas aos direitos humanos não contêm cláusula escapatória – o que significa dizer que não é possível a suspensão da proteção aos direitos nelas previstos. Cite-se, nesse sentido, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção para repressão à tortura e a outras penas ou tratamentos cruéis desumanos ou degradantes (ONU, 1984), a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (ONU, 1966) e a Carta africana dos direitos humanos e dos povos (1981).

As características da objetividade e natureza *erga omnes* dos direitos humanos, como consequência da racionalidade de que sejam destinados à proteção de todo o gênero humano, importam diretamente à temática da proteção das pessoas deslocadas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, pois significam que todas as pessoas devem ter seus direitos humanos protegidos. A compreensão de que certos direitos humanos, como o direito à vida, à não discriminação, à liberdade, à integridade física, proibição de tortura, tratamento cruel ou degradante e à autodeterminação seriam normas

²⁰⁴ Tradução livre de: “144. It should be noted that the prohibition of torture laid down in human rights treaties enshrines an absolute right which can never be derogated from, not even in time of emergency... This is linked to the fact, discussed below, that the prohibition on torture is a peremptory norm or *jus cogens*. [...] 151. Because of the importance of the values it protects, this principle has evolved into a peremptory norm or *jus cogens*, that is, a norm that enjoys a higher Rank in the international hierarchy than treaty law and even ‘ordinary’ customary rules. The most conspicuous consequence of this higher Rank is that the principle at issue cannot be derogated from by States through international treaties or local or special or even general customary rules not endowed with the same normative force”. Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia. **Caso Prosecutor contra Furundzija**. Caso n. IT-95-17/I-T, 1998.

²⁰⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Villagran Morales**. 2000, voto concorrente do Juiz Cançado Trindade, parágrafo 11.

de *jus cogens*, imperativas, ensejam a vinculação efetiva do Estado original e da comunidade internacional para a garantia desses direitos. Ademais, tais direitos, por possuírem natureza mandatória, de *jus cogens*, ensejam a incidência do princípio da “não-devolução” e determinam a ação de outros Estados na proteção de pessoas forçadamente deslocadas que alcançarem seus territórios.

5.3 Gerações de direitos humanos

Em 1979, o francês Karel Vazak apresentou no Instituto Internacional de Direitos do Homem, em Estrasburgo, uma classificação baseada nas fases de reconhecimento dos direitos humanos, dividida por ele em três *gerações*²⁰⁶, conforme as aspirações axiológicas a que deram identidade. Com o passar do tempo, novos direitos foram reconhecidos e a divisão tripartida deu lugar a propostas quaternárias.

Os primeiros direitos a serem proclamados foram reconhecidos como a *primeira geração* de direitos humanos. Formada pelos direitos de liberdade, isto é, pelos direitos civis e políticos, tem por titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado. Traduziam-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentavam uma subjetividade que acabou por constituir um de seus traços mais característicos. Influenciados pelo pensamento jusnaturalista e contratualista, que ansiava pela transposição do regime absolutista para o estado moderno liberal, foram reconhecidos direitos inerentes à natureza humana, absolutos e inalienáveis, que constituíram limites à atuação estatal. Esses direitos valorizavam, em primeiro lugar, o homem singular, individual, o homem das liberdades abstratas, que deveria ter sua liberdade restringida apenas pela lei.

Tais direitos fundaram-se em uma separação entre Estado e sociedade, que permeia o contratualismo individualista dos Séculos XVIII e XIX. Garantiam-se, assim, os

²⁰⁶ Tendo em vista a determinação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, “não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância”, conforme expõe o Professor Ingo Sarlet. Em virtude disso, a expressão *dimensões de direitos* tem sido preferida à *gerações de direitos*, por alguns autores no Brasil. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 53.

direitos civis e os direitos políticos²⁰⁷. E por constituírem direitos inerentes à condição humana foram tidos como atemporais, inalienáveis e imprescritíveis, como se sempre tivessem existido, ainda que não reconhecidos formalmente, existentes mesmo antes de o homem passar a conviver em sociedade e organizar-se politicamente.

No entanto, à luz de uma perspectiva mais atual, mesmo todos os direitos considerados de primeira geração, garantidores da liberdade individual, demandam prestações do Estado para sua concretização, como ocorre no caso do direito à segurança, que não prescinde da atitude positiva do Estado, no sentido de proteger cada cidadão da invasão dos outros a esta sua liberdade. E ainda que se entenda, essencialmente, que os direitos individuais signifiquem um direito negativo a não intervenção do Estado em um âmbito de liberdade dos indivíduos, a garantia desses direitos pressupõe um direito positivo, de ação do Estado, de modo a proteger o exercício do direito de cada indivíduo da eventual restrição que esse possa sofrer por uma atitude limitativa advinda de terceiros.

Surge a necessidade de proclamação de novos direitos fundamentais a partir da Segunda Revolução Industrial e da consolidação do sistema capitalista, que ocasionou a expropriação dos meios de produção dos trabalhadores agrícolas e a formação de uma sociedade urbana composta, em grande medida, por uma massa de trabalhadores que passaram a vender sua força de trabalho em troca de sua sobrevivência.

A alteração na ordem social, econômica e política, e a eclosão de movimentos sociais produzidos pelo agravamento das condições de exploração da população, resultaram na crítica ao formalismo das declarações de direitos do século XVIII. Elas tinham a proteção à liberdade como fundamento absoluto, mas não consideravam que esta proteção pressupusesse a garantia de condições sociais fáticas mínimas aos cidadãos, para que o direito a liberdade de escolha, de profissão, de pensamento, de locomoção pudesse ser exercitado.

²⁰⁷ No tocante aos direitos civis e políticos, elucidativa é a definição de Sampaio, transcrita a seguir: “Direitos civis são aqueles que, mediante garantias mínimas de integridade física e moral, bem assim de correção procedimental nas relações judicantes entre os indivíduos e o estado, asseguram uma esfera de autonomia individual de modo a possibilitar o desenvolvimento da personalidade de cada um. [...] O Estado tem o dever de abstenção ou de não-impedimento e de prestação, devendo criar instrumentos de tutela como a polícia, o Judiciário e a organização do processo. Políticos são os direitos de inspiração democrática ou, a seguir JELLINEK, faculdades do *status activus*. seu núcleo se encontra no direito de votar e ser votado”. SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.260.

Passou-se a exigir um maior intervencionismo estatal. E no esteio da disseminação de tais idéias, eclodiu a Revolução Russa de 1917, que almejava “despertar a consciência do mundo para a necessidade de assegurar aos trabalhadores um nível de vida compatível com a dignidade humana”²⁰⁸, consolidando, assim, uma realidade social em que o Estado deveria assegurar o exercício efetivo das liberdades civis e políticas - permeado por uma vida digna - a todos os cidadãos. Dessa forma, a *segunda geração* de direitos fundamentais compôs-se dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos ou de coletividades que se firmaram com a transposição do paradigma liberal e com a afirmação do Estado Democrático de Direito.

A preocupação central passou a recair sobre a utilização social dos direitos fundamentais, em contraposição à visão individualista da primeira dimensão. Exigiu-se uma postura positiva - *pró-ativa* - da máquina estatal, de modo a assistir o cidadão na satisfação de suas múltiplas exigências enquanto pessoa e, por outro lado, legitima-se o controle da função social do exercício destes direitos. O reconhecimento dos direitos sociais deveu-se ao fato de não mais satisfazerem as necessidades do homem as prestações negativas do Estado, que marcaram a primeira dimensão. São mantidos os princípios já consagrados, como a liberdade e a igualdade, mas redimensionados, passando-se a considerar o interesse coletivo em primeiro plano, o que pode justificar, inclusive, a restrição dos direitos que eram tidos como absolutos na primeira dimensão.

A função principal dos direitos sociais, como observa Pérez-Luño, é “assegurar a participação nos recursos sociais aos distintos membros da comunidade”²⁰⁹. Consequentemente, no *sentido objetivo*, tem-se que tais direitos são “o conjunto de normas através das quais o Estado leva a cabo sua função equilibradora e moderadora das desigualdades sociais”²¹⁰, e, no *sentido subjetivo*, são “as faculdades dos indivíduos e dos grupos a participar dos benefícios da vida social, o que se traduz em determinados direitos

²⁰⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 210.

²⁰⁹ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 84.

²¹⁰ *Idem, ibid.*, p. 84.

e prestações, diretas ou indiretas, por parte dos poderes públicos”²¹¹, situando-se, sempre, em torno do homem coletivamente considerado.

Na segunda dimensão, portanto, os direitos fundamentais deixam de ser apenas liberdades de ação para se converterem em prestações positivas e liberdades de participação, e tornam-se, por conseguinte, indissociáveis dos mecanismos de garantia da sua realização²¹².

Com relação aos direitos humanos enunciados na *primeira e segunda gerações*, pouco se discute quanto à sua fundamentalidade e efetiva proclamação em inúmeros documentos internacionais de direitos humanos, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção contra a Tortura e Outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, na Convenção para Prevenção e Repressão para do Crime de Genocídio, na Convenção sobre os Direitos das Crianças, etc. Contudo, os direitos de *segunda geração* têm enfrentado maiores dificuldades para a sua efetivação e têm sido menos judicializados em âmbito internacional.

Posteriormente, emergiram o que a doutrina tem chamado de direitos de *terceira geração*, que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou mesmo de um determinado Estado, mas que consideram, prioritariamente, o gênero humano e a preservação de sua existencialidade concreta. Referem-se ao desenvolvimento humano, ao patrimônio cultural, à paz, ao meio-ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. Ademais, são chamados de direitos de solidariedade por justamente compreenderem aqueles direitos destinados à fruição da própria humanidade, que não se referem aos indivíduos isoladamente e porque em benefício da preservação da espécie humana justificam a restrição a outros direitos,

²¹¹ PEREZ LUÑO, *op. cit.*, p. 84.

²¹² Acerca disso, a Constituição de Weimar de 1919 sintetizou o espírito social não apenas evidente nos direitos econômicos e sociais, mas presente também na visão que se passou a ter das liberdades, ocupando posição de modelo que outrora coubera à Declaração de 1789.

como ocorre no caso do princípio de preservação ao meio ambiente, que pode vir a restringir o princípio à liberdade²¹³.

Surgiram como resposta à dominação cultural, como reação ao alarmante grau de exploração das nações em desenvolvimento, especialmente em um contexto de descolonização, pós Segunda Guerra Mundial,²¹⁴ e a partir da necessidade, cada vez maior, de proteção do meio ambiente.

O complexo processo histórico de permanente construção e reconstrução dos direitos humanos permite que este *sistema aberto* possa, uma vez mais, adaptar-se e reconhecer novos direitos como sendo essenciais à proteção da dignidade da pessoa humana. O aparecimento de novos direitos não cancela os anteriormente reconhecidos, pois se trata de um processo qualitativo e cumulativo, decorrente da necessidade histórica de serem satisfeitas novas necessidades do homem; processo que se deu no curso da história, da formação dos Estados modernos aos dias atuais, em virtude do progresso técnico, que gerou ciclos de desenvolvimento e crises econômicas, de novas ameaças à liberdade humana, ou simplesmente diante da alteração da realidade social.

As gerações de direitos humanos não se referem a categorias estanques, pois são direitos indivisíveis e interdependentes que devem ser considerados em sua integralidade. Quanto à relação entre direitos econômicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos, Hector Gros Espiell afirma que somente a concreta efetivação de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles:

Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade estendida em seu mais amplo sentido, os direitos

²¹³ Sobre o reconhecimento internacional do direito ao meio ambiente, refira-se ao próximo tópico sobre o “Direito humano a um meio ambiente sadio”.

²¹⁴ Como bem expõe Sampaio, “muitos autores enxergam tais direitos como reflexos de antigos anseios no plano das relações internacionais ou transfronteiras, precipitados pela urgência de alguns problemas globais. fala-se, portanto, em direito à paz, numa projeção internacional do direito à segurança; e em direito à autodeterminação, ampliando-se o sentido clássico de soberania nacional ou popular. [...] Como alargamento dos direitos econômicos, listam-se os direitos à soberania permanente sobre os recursos naturais no respectivo território e ao desenvolvimento econômico e social”. SAMPAIO, op. cit., p. 293.

econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta ideia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e se reafirma, definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembleia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembleia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução nº 32/130)²¹⁵.

Cançado Trindade também formula crítica à concepção de “gerações de direitos humanos” e destaca a “natureza complementar”²¹⁶ e interdependente de todos os direitos humanos para a tutela efetiva da dignidade da pessoa humana. A indivisibilidade foi afirmada durante a 1ª Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Teerã, 1968), na Resolução nº 32 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1977.

A vulnerabilidade ao deslocamento forçado em que presente causa ambiental agravada pelas mudanças climáticas envolve fragilidade na efetivação de direitos humanos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais e também relacionados ao meio ambiente. Trata-se de combinação complexa de fatores que não se dissociam em categorias estanques de *gerações de direitos humanos* e que, explicitamente, ilustram a indivisibilidade e conexão real de tais direitos. A efetiva proteção das pessoas deslocadas depende da concretização conjunta e coordenada de direitos humanos de diferentes *gerações*.

5.4 Direito humano internacional a um meio ambiente sadio

A preservação do meio ambiente está no centro da reflexão sobre a proteção das pessoas que são e serão forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas

²¹⁵ ESPIELL, Hector Gros. **Los derechos económicos, sociales y culturales em el sistema interamericano**. São José: Libro Libre, 1986, p. 16/17.

²¹⁶ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2ª ed. Porto Alegre: Fabris, 2003, vol. I.

mudanças climáticas. Em âmbito local, riscos ambientais relacionados a características físico-geográficas ou à degradação ambiental combinam-se com outros fatores de fragilidade social, política e econômica, caracterizando a vulnerabilidade. Em uma perspectiva mais abrangente, global, a degradação ambiental, vista como a destruição dos ecossistemas e o aumento das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, com efeitos sobre o equilíbrio climático e ambiental do planeta, funciona como elemento multiplicador de ameaças (estopim) para riscos ambientais locais, com efeitos sobre as condições de vida, saúde, integridade, identidade de pessoas, muitas vezes forçando o deslocamento como estratégia de sobrevivência.

A relação entre meio ambiente e direitos humanos é evidente, sendo unânime a posição de que a degradação do meio ambiente afeta a qualidade de vida humana e o exercício de suas potencialidades. Conforme bem coloca Alexander Kiss, “um meio ambiente degradado pela poluição e confrontado pela destruição de toda sua beleza e variedade é contrário à satisfação de condições de vida melhores e ao desenvolvimento, pois a quebra do equilíbrio ecológico fundamental é danoso à saúde física e moral”²¹⁷. Cabe a reflexão se, em âmbito internacional, a proteção do meio ambiente constitui direito humano e se a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais pode ter como um de seus fundamentos a obrigação de proteção do meio ambiente.

A Declaração de Estocolmo, de 1972, inaugurou a proclamação da relação entre os direitos humanos e o meio ambiente, ao prever no princípio 1º que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”²¹⁸. Para a Declaração de Estocolmo, a proteção do meio ambiente é fator necessário para a proteção de outros direitos humanos, sem que fosse enunciado um direito humano autônomo ao meio ambiente.

²¹⁷ KISS, Alexandre. **Concept and Possible Implications of a Right to Environment**. In: MAHONEY, K. E.; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the Twenty-first Century**. Dordrecht: Nijhoff, 1993, p. 553

²¹⁸ Nações Unidas. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=243>>.

O princípio 1º da Declaração do Rio, de 1992, proclamou que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Além disso, a Declaração do Rio reconheceu princípios com legames em direitos humanos, pois “consagram a filosofia da proteção dos interesses das presentes e futuras gerações; fixam os princípios básicos para uma política ambiental de abrangência global [...], consagram a luta pela pobreza [...]”²¹⁹. Nenhum dos princípios, contudo, define um dever claro de proteção do meio ambiente, como direito humano autônomo. O princípio 1º da Declaração do Rio refere-se à vida saudável, relacionando a proteção ambiental ao nível dos efeitos nocivos à vida e à saúde humana.

A Carta das Nações Unidas estabeleceu no artigo 2º (7) a soberania dos Estados em relação aos assuntos internos. O Princípio 2º da Declaração do Rio confirmou essa previsão no âmbito de um documento internacional específico em matéria ambiental, proclamando a soberania dos Estados na exploração de seus recursos naturais segundo suas próprias políticas de proteção ambiental e de desenvolvimento.

Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios da lei internacional, têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas sob sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional²²⁰.

Não há, contudo, uma obrigação internacional clara quanto ao nível de proteção do meio ambiente que deva ser garantido por cada Estado, quando explorando seus próprios recursos naturais. O limite à soberania, nesse ponto, seria a possibilidade de danos transfronteiriços ao meio ambiente de outros Estados ou a zonas internacionais. A relação entre ações internas e danos transfronteiriços e globais é complexa e algumas vezes não muito explícita – o que gera dificuldades para a sua definição.

²¹⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: abrangência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 79.

²²⁰ Nações Unidas. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Princípio 2º.

Não obstante a existência de inúmeros documentos internacionais (convenções e declarações) versando sobre temas diversos relacionados à proteção do meio ambiente, a construção do direito ao meio ambiente saudável²²¹, enquanto direito humano, é eminentemente jurisprudencial. Os mais importantes tratados de direitos humanos universais não se referem à proteção ambiental, mas dos direitos por eles proclamados, incluindo os direitos à vida e à saúde, têm-se derivado normas de proteção do meio ambiente²²².

Contudo, em âmbito regional, as Convenções de direitos humanos africana e americana (“Carta de Banjul” e “Protocolo de São Salvador” ao “Pacto de São José da Costa Rica”, respectivamente) reconhecem o direito ao meio ambiente. O artigo 24 da Carta de Banjul prevê que “todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento” e o artigo 11 do Protocolo Adicional da Convenção Americana (“Protocolo de São Salvador”) reconhece que “1. toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos e 2. os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”. Interessante notar que, em âmbito americano, o direito a viver em um meio ambiente sadio é incorporado pelo Protocolo de São Salvador na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais, já indicando a relação comumente estabelecida entre a proteção do meio ambiente e da saúde humana.

Mesmo em âmbito regional americano e africano, a proteção ao meio ambiente tem-se apresentado, nas decisões das Cortes regionais de direitos humanos, fortemente vinculada ao direito à vida, à saúde e à propriedade²²³. Cite-se, por exemplo, o caso “Ogoniland”²²⁴, em que a Comissão Africana analisou o direito ao meio ambiente, que é enunciado na Carta de Banjul, a partir da perspectiva da proteção do direito à

²²¹BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan e REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 271/301. GLAZEBROOK, Susan. **Human Rights and the Environment**. Victoria University of Wellington Law Review. Vol 40, 2009, p. 293.

²²² KNOX. John H. **Climate change and human rights**. Virginia Journal of International Law, Vol. 50, 2009. p. 07. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1480120>>. Acesso em 10/07/2011.

²²³ No Brasil, todavia, a Constituição Federal de 1988 (art.225) reconhece o direito ao meio ambiente sadio.

²²⁴ Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. **Ogoniland contra Nigéria**. Documento 155/96, 2001.

saúde²²⁵. Nesse caso, consórcio entre o Governo militar da Nigéria e a empresa *Shell Petroleum Development Corporation* empreendeu operações de extração de petróleo e de transporte por oleoduto que causaram enorme degradação ambiental por contaminação do solo e de águas na área do delta do rio Niger, Nigéria, onde tradicionalmente vive o povo Ogoni, com sérios impactos sobre a saúde e sustento desta população. A Comissão africana declarou a República Federal da Nigéria violadora da Carta Africana e apelou para que ao Governo da Nigéria garantisse proteção ao meio ambiente, à saúde e à subsistência do povo de “Ogoniland”.

Além disso, não obstante a Carta de Banjul tenha proclamado o direito ao meio ambiente “satisfatório” ao desenvolvimento de todos os povos, reconheceu no artigo 21 “que os povos têm a livre disposição das suas riquezas e dos seus recursos naturais” e que, em nenhum caso, o povo pode ser privado deste direito, seguindo a redação contida no artigo 1º, §2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²²⁶.

O caso Yanomami contra Brasil²²⁷ envolveu a construção da rodovia transamazônica e a autorização de mineração em área indígena, com efeitos de degradação ambiental, tanto em razão do empreendimento em si quanto pela facilitação de acesso à área indígena, que fomentaria indiretamente mineração ilegal, além da propagação de doenças pelo contato dos índios com pessoas infectadas por gripe e tuberculose. A Comissão Interamericana concluiu que o governo brasileiro havia violado os direitos do grupo indígena Yanomami à vida, à liberdade e à segurança pessoal, garantidos pelo artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos, porque o governo não havia implementado medidas de proteção “prévias e adequadas para a segurança e saúde dos índios Yanomami”²²⁸, relacionadas, inclusive, à proteção ambiental. Ou seja, mesmo em um caso envolvendo a proteção de uma comunidade indígena, que tem sua vida

²²⁵KNOX. *op. cit.*, p. 21.

²²⁶Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Artigo 1º, §2. “Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência”.

²²⁷ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Índios Yanomamis**. Caso 7615 (Brasil), 1985.

²²⁸ SHELTON, Dinah. **Developing substantive environmental rights**. *Journal of Human Rights and the Environment*. Vol. I, N. 01, 2010, p. 108

intrinsecamente relacionada à qualidade do meio ambiente, o direito humano ao meio ambiente não foi invocado como fundamento de decisão.

A Corte Internacional de Justiça ainda não reconhece um direito humano autônomo ao meio ambiente, mas também já afirmou a relação estrita entre o meio ambiente e diversos direitos humanos, ao definir que “a proteção do meio ambiente é uma parte vital da doutrina contemporânea dos direitos humanos, por ser requisito indispensável para inúmeros direitos humanos, como o direito à saúde e o direito à vida em si mesmo”²²⁹. A Corte Europeia, na mesma linha, reconheceu o direito a um meio ambiente saudável como desdobramento dos direitos à vida, à propriedade e à vida privada.

Vários casos foram apresentados à Corte Europeia de Direitos Humanos com base na alegação de que danos ambientais afetam o direito à privacidade. A ausência de dispositivo na Convenção Europeia que reconheça o direito ao meio ambiente não a impediu de endereçar os efeitos negativos da degradação ambiental sobre direitos humanos. No caso *Lopez-Ostra*²³⁰, essa Corte apontou o impacto de um dano ambiental sobre a privacidade do indivíduo e da sua família e o usufruto da residência, mesmo que a saúde das pessoas não tivesse sido severamente afetada. No caso *Guerra e Outros contra a Itália*²³¹, a Corte reiterou seu posicionamento de que a degradação ambiental pode afetar a vida familiar e o usufruto de sua residência, sem que houvesse nexo de causalidade direto entre a degradação ambiental e danos à saúde humana. No caso *Fadeyeva contra Rússia*²³², mais recente, que envolveu degradação ambiental por emissão de poluentes na cidade de Cherepovets, na Rússia, a Corte Europeia reiterou que “nenhum direito à preservação da natureza, como tal, está incluído entre os direitos e liberdades garantidos pela Convenção

²²⁹ Tradução livre de: “The protection of the environment is a vital part of contemporary human rights doctrine, for it is an indispensable requirement for numerous human rights such as the right to health and the right to life itself”. Corte Internacional de Justiça. **Caso sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary v Slovakia)** ICJ 92, 1997.

²³⁰ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Lopez-Ostra contra Espanha**. Apelação N. 16798/90, 1994, parágrafo 51.

²³¹ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Guerra e Outros contra Itália**. Apelação N. 14967/89, 1998.

²³² No caso *Fadeyeva*, a Corte Europeia considerou que a saúde do requerente tinha se deteriorado em decorrência da exposição prolongada a emissões tóxicas de uma siderúrgica e que o seu direito à vida privada havia sido violado. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Fadeyeva contra Rússia**. 2006.

[...] Assim, a fim de suscitar violação do artigo 8º, a interferência deve afetar diretamente a casa, a família ou a vida privada do requerente”²³³. Essa decisão relacionou a periculosidade de certas atividades com a potencialidade de afronta ao direito à vida. A definição da atividade de gerenciamento de resíduos como perigosa está prevista na “Convenção de Lugano sobre responsabilidade civil por danos resultantes de atividades perigosas ao meio ambiente”, celebrada em 1993, no âmbito da União Europeia.

No caso *Oneryildiz contra Turquia*²³⁴, a Corte Europeia de Direitos Humanos fez referência a vários textos ambientais, tanto vinculantes quanto não vinculantes, para considerar o governo turco responsável pela perda de vidas e danos à propriedade resultantes de uma explosão de metano em um depósito de resíduos. No mérito do caso, a Corte explicou que o direito à vida, protegido pelo artigo 2º da Convenção Europeia “deve ser entendido como aplicável no contexto de qualquer atividade, seja ela pública ou não, em que o direito à vida possa estar em jogo, e, *a fortiori*, no caso de atividades industriais que, pela sua natureza, são perigosas, como a operação dos locais para recolhimento de resíduos”²³⁵.

A proteção satisfatória do meio ambiente, tanto autonomamente considerado, quanto invocado a partir da perspectiva de proteção de outros direitos humanos, requer que o Estado adote medidas suficientes para prevenção da poluição e da degradação e para o uso sustentável de recursos naturais. O artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao reconhecer o direito humano ao mais elevado nível de saúde física e mental, requer que os Estados adotem medidas necessárias para assegurar a melhoria do meio ambiente²³⁶. No Comentário nº 14 , de

²³³ Tradução livre de: “no right to nature preservation is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention [...] Thus, in order to raise an issue under Article 8 the interference must directly affect the applicant’s home, family or private life”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Fedeyeva contra Russia**. 2006, p.

²³⁴ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Oneryildiz contra Turquia**. Requerimento 48939/99, julgamento 2002.

²³⁵ Tradução livre de: “must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake, and a fortiori in the case of industrial activities, which by their very nature are dangerous, such as the operation of waste collection sites”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Oneryildiz contra Turquia**. Requerimento 48939/99, julgamento 2002. Também referido em SHELTON, Dinah. *op. cit.*, p. 113.

²³⁶ Ver LECKIE, Scott. *The Right to Housing*. ASBJORN, Eide; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (eds.). **Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 21/40.

agosto de 2000, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o direito à saúde foi tido como compreendendo a prevenção e a redução da exposição das pessoas a condições ambientais que afetem direta ou indiretamente sua saúde.

Com relação à degradação do meio ambiente global pela emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, com efeitos sobre o clima do planeta, algumas tentativas de responsabilização por ofensa a direitos humanos invocaram a violação dos direitos à vida, à saúde, à propriedade, à autodeterminação e à identidade cultural pelos impactos das mudanças climáticas.

Em dezembro de 2005, os Inuítes apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, alegando que os Estados Unidos estariam violando os direitos humanos desse povo por não adotar medidas eficazes para diminuir os efeitos das mudanças climáticas, com sérios impactos sobre o ambiente ártico, em que eles habitam²³⁷.

A petição Inuíte²³⁸ descreve como as mudanças climáticas afetam o meio ambiente ártico, do qual eles dependem, com efeitos diretos sobre os seus direitos à vida, à saúde, à propriedade, à identidade cultural e à autodeterminação.

Vidas individuais dos Inuítes estão em risco, porque o gelo do mar no qual os Inuítes caminham e caçam congela mais tarde, derrete mais cedo, e é mais fino; fontes críticas de alimentos são ameaçadas porque as espécies são cada vez mais escassas e mais difíceis de serem alcançadas pelos Inuítes; o aumento em repentinas e imprevisíveis tempestades e a diminuição de neve a partir da qual são construídos abrigos de emergência têm contribuído para a morte e lesões entre os caçadores; e a diminuição do gelo no verão tem causado mares mais agitados e tempestades mais perigosas, aumentando o perigo para os velejadores²³⁹.

²³⁷ Os Inuítes, como preferem ser chamados, são membros da nação indígena “esquimó” e tradicionalmente habitam as regiões árticas do Canadá, do Alasca e da Groenlândia. Eles têm sua vida, cultura e tradições fortemente dependentes do equilíbrio dos ecossistemas do ártico.

²³⁸ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Inuítes contra Estados Unidos**. 2005, p. 90.

²³⁹ Tradução livre de: “Individual’ lives are at risk because the sea ice on which the Inuit travel and hunt freezes later, thaws earlier, and is thinner; critical food sources are threatned because harvested species are

A comunidade Inuíte também argumentou que as mudanças climáticas afetam o seu direito à saúde, tanto física quanto mental. Como o gelo do mar desaparece, as condições do clima local mudam, assim como as condições do ecossistema do qual os Inuítes se alimentam, com consequências diretas sobre sua saúde e tradições. A erosão costeira e o derretimento do gelo permanente que forma o Ártico os forçam a se deslocar, além de violar o gozo de seu direito de propriedade sobre suas terras tradicionais. Ao minar a capacidade de sustento dos Inuítes, as alterações no clima violam os direitos humanos à identidade cultural e à autodeterminação desse povo²⁴⁰.

Ao decidir sobre a petição apresentada pelos Inuítes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considerou que não era possível apresentar uma reclamação contra os Estados Unidos no contexto atual. Em sua motivação, a Comissão reconheceu que “a informação fornecida não nos permite determinar se os fatos alegados tendem a caracterizar uma violação de direitos protegidos pela Declaração Americana”²⁴¹. Não se conhecem casos de sucesso em que tenha sido reconhecida, por cortes internacionais, violação dos direitos humanos em razão dos impactos das mudanças climáticas.

A relação entre direitos humanos e proteção do meio ambiente não é apenas ontológica, mas também jurídica. Além de previsão explícita nas Convenções africana e americana de direitos humanos de um direito autônomo ao meio ambiente saudável, todas as Cortes internacionais, inclusive a Corte Europeia de Direitos Humanos, já reconheceram que a degradação ambiental pode significar violação de direitos humanos, principalmente quando o direito à vida, à saúde, à propriedade, à privacidade e vida familiar e à autodeterminação são ofendidos.

becoming scarcer and more difficult for the Inuit to reach; the increase in sudden, unpredictable storms and the decrease of snow from which to construct emergency shelters have contributed to death and injuries among hunters; and the decrease in summer ice has caused rougher seas and more dangerous storms, increasing danger to boaters”. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Inuítes contra Estados Unidos**. 2005, p. 91.

²⁴⁰ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Inuítes contra Estados Unidos**. 2005, p. 95/96.

²⁴¹ Tradução livre de: “the information provided does not enable us to determine whether the alleged facts would tend to characterize a violation of rights protected by the American Declaration”. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Inuítes contra Estados Unidos**. 2005.

A conexão inerente entre proteção ambiental e os demais direitos explicita a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e indica que a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas depende da efetividade de direitos humanos diversos e também da proteção do meio ambiente, como ação para a redução da vulnerabilidade. A garantia de um meio ambiente saudável inclui a proteção e a recuperação dos ecossistemas e insere-se no âmbito das medidas preventivas e reparadoras do deslocamento. Todavia, a governança internacional para a proteção do meio ambiente ainda é insuficiente e inefetiva, em razão de diversos fatores.

Muito embora a proteção do meio ambiente interesse a toda a humanidade e possa, a exemplo das mudanças climáticas, ser produto de ações combinadas de todos os países, a governança internacional ainda é bastante fraca em relação às políticas nacionais de proteção ambiental. As cortes internacionais de direitos humanos têm reconhecido que cabe ao Estado a definição de como proteger o meio ambiente²⁴². O próprio formato do direito internacional do meio ambiente é insuficiente aos desafios apresentados pela degradação ambiental. As convenções internacionais em matéria de meio ambiente têm-se referido a questões ambientais com efeitos danosos claramente transfronteiriços. Mas, se, por um lado, a demonstração de danos transfronteiriços é complexa e pouco ensejou a atuação internacional, por outro lado a atuação de Cortes de direitos humanos ocorre em casos pontuais, em que requerentes tenham se voltado contra a degradação ambiental por afronta a outros direitos humanos, sem reconhecer explicitamente um direito autônomo ao meio ambiente saudável que possa ser jurisdicionalizado.

O formato jurídico de proteção internacional do meio ambiente ainda não se adequou ao fato de que mesmo atividades internas lícitas têm efeitos globais diante do nível de atividade econômica atual. Grande parte dos efeitos danosos da ação humana sobre o meio ambiente, como as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, que causam alterações no clima do planeta, decorre do modelo civilizacional preponderante, muitas vezes até mesmo de ações consideradas lícitas. Alterações climáticas são um

²⁴² Corte Internacional de Justiça. **Caso sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros** (*Hungary v Slovakia*) ICJ 92, 1997.

problema ambiental transfronteiriço por natureza, tanto em suas causas como em suas consequências e exigirá vinculação para um enfrentamento cooperativo global.

5.5 Obrigação primária de proteção dos direitos humanos pelo Estado

Cabe ao Estado em que se dê o efetivo ou potencial deslocamento de pessoas a proteção primária dos direitos humanos dos seus cidadãos e demais residentes em seu território, até porque o Estado é o espaço onde os indivíduos vivem e usufruem de seus direitos, cabendo-lhe a garantia de direitos humanos em momento anterior ao deslocamento e após a sua ocorrência. Nas palavras de Cançado Trindade:

a responsabilidade primária pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos órgãos dos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos²⁴³.

Pode-se dizer que tanto os direitos civis e políticos quanto os direitos econômicos, sociais e culturais geram quatro níveis de deveres para o Estado: respeito, proteção, promoção e concretização, os quais combinam deveres negativos e positivos. Significa dizer que o Estado deve respeitar os sujeitos de direito, suas liberdades e autonomia, protegê-los contra a ofensa de seus direitos por outros sujeitos, ou por interferências políticas, econômicas ou sociais. Além disso, o Estado deve promover o gozo de todos os direitos humanos, fomentando uma atmosfera adequada, com infraestrutura suficiente, tolerância, conscientização, para que os direitos humanos sejam efetivados. Finalmente, cabe ao Estado utilizar recursos e movimentar sua máquina para a real concretização dos direitos humanos.

Por outro lado, a consagração dos direitos humanos pelo direito internacional decorreu do reconhecimento de que o próprio Estado, por si só, nem sempre

²⁴³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI**. Revista Brasileira Política Internacional. Brasília, v. 40, n. 1, June 1997.

garante a proteção efetiva de tais direitos. Da internacionalização dos direitos humanos decorreu a relevância da análise de ações domésticas para a proteção desses direitos como fator de legitimação dos Estados face à comunidade internacional. Em uma visão mais moderna, a violação de normas internacionais de direitos humanos pode levar à responsabilização do Estado em organismos de jurisdição internacional, com a aplicação de sanções internacionais, muito embora os sistemas de sancionamento sejam ainda fracos. Nas palavras de Flávia Piovesan, “[...] em face das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passa a reconhecer que a proteção dos direitos humanos constitui questão de legítimo interesse internacional”²⁴⁴.

Em razão de negligência ou por absoluta insuficiência de recursos e de capacidade institucional, muitos Estados, principalmente aqueles que já apresentavam alto nível de vulnerabilidade antes de crise humanitária, fracassam na proteção dos direitos humanos da população sob sua jurisdição. A atribuição única da responsabilidade de proteção das pessoas aos Estados originais não responde satisfatoriamente aos desafios propostos pelos deslocamentos de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas.

5.6 O problema da inefetividade dos direitos humanos

A reflexão sobre a efetividade dos direitos humanos está no centro da temática deste trabalho, que envolve a operacionalização de mecanismos para a redução da vulnerabilidade de comunidades propensas ao deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas.

As comunidades menos vulneráveis são aquelas em que, não obstante os riscos ambientais se apresentarem, contam com alto grau de resiliência, em razão dos recursos disponíveis, acesso a sistemas institucionais de proteção (como, por exemplo, serviços públicos efetivos), segurança, tecnologia, condições de vida e habitação adequadas, além da participação política que lhes possibilitem definição de prioridades e políticas públicas de proteção ambiental e de adaptação aos impactos das mudanças

²⁴⁴ PIOVESAN, *op. cit.*, p. 31,

climáticas. A vulnerabilidade é proporcional à efetividade de direitos humanos e os direitos sociais estão no centro desta relação.

Os direitos civis e políticos apresentam proteção mais forte, fundada em dispositivos vinculantes mais facilmente jurisdicionalizáveis, que lhes têm garantido maior efetividade. Os tratados internacionais de proteção, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura, etc., apresentam dispositivos claros de proteção, que são reconhecidos e aplicados por tribunais internacionais. A violação de alguns dos direitos civis e políticos, como do direito à vida, da proibição de tortura, de penas e tratamentos desumanos ou degradantes, já ensejou, inclusive, ações de intervenção humanitária internacional, devido à natureza de *jus cogens* que lhes é reconhecida.

O Comentário Geral nº 6 da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais interpretou de forma abrangente o direito à vida enunciado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, considerando que este direito se estenderia além da integridade física de uma pessoa e incluiria direitos econômicos e sociais, tais como os direitos à saúde, alimentação e abrigo. Contudo, a efetivação de direitos civis e políticos em suas dimensões econômica, social e cultural é mais complexa e difícil.

Os direitos sociais foram reconhecidos em tratados internacionais de direitos humanos, sendo, portanto, vinculantes do ponto de vista jurídico. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, complementado pelo Protocolo Facultativo de 2008, proclamou inúmeros direitos para a realização plena da dignidade da pessoa humana. Em âmbito regional, o Protocolo de São Salvador e a Carta de Banjul também preveem a proteção de direitos econômicos, sociais e culturais.

Contudo, garantir condições para a efetivação, a fim de que os direitos humanos sejam desfrutados por todas as pessoas, é muito mais difícil do que tão somente. Bobbio, há mais de 20 anos já chamava a atenção para o problema da *inefetividade* dos direitos humanos, particularmente no que concerne aos direitos sociais, ressaltando que o grande obstáculo aos direitos do homem nos dias atuais é a sua efetiva proteção:

com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.²⁴⁵

No caso *Söering*, que envolvia a extradição do Sr. Soering para os Estados Unidos, onde esperaria a execução de pena de morte, a Corte Europeia afirmou que a interpretação e a aplicação dos dispositivos da Convenção Europeia de Direitos Humanos deveria ser feita de modo a tornar seus direitos e garantias efetivos²⁴⁶. A garantia da máxima efetividade dos direitos humanos significa assegurar-lhes concretude e que não sejam meras normas programáticas. O caso *Söering* referia-se, contudo, à efetivação do direito à vida.

O artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos prevê que “os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição”. Trata-se de obrigação de fazer, de concretização dos direitos humanos e de prevenção à sua ofensa, que não se restringe aos direitos civis e políticos. No caso *Velásquez Rodríguez*²⁴⁷, em que condenado o Estado hondurenho por desaparecimentos de pessoas, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que o Estado deve garantir o exercício dos direitos previstos na Convenção Interamericana. Contudo, este caso também não se referia à concretização de direitos sociais. Na prática, o que se verifica é o baixo grau de jurisdicionalização dos direitos sociais nas cortes internacionais.

Desde a sua assinatura, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi dotado de disposições de execução mais explícitas do que aquelas previstas no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e previu órgão para a

²⁴⁵BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 25.

²⁴⁶No original: “its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Söering**. Série A, n. 161, parágrafo 87.

²⁴⁷Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras**. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4, parágrafo 166.

fiscalização de sua implementação, criado diretamente pela própria Convenção. No que se refere ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, de 1976, a criação do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais só ocorreu em 1986, pelo Conselho Econômico e Social. Hoje, o monitoramento da implementação desse Pacto se dá por meio de relatórios que são encaminhados pelos Estados-Partes.

Isso não significa dizer que os direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não apresentem natureza vinculante. O Comentário Geral nº 3 da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já reconheceu o caráter vinculante das obrigações previstas no Pacto, cabendo aos Estados satisfazer um núcleo mínimo de direitos socioeconômicos, como razão de ser da própria Convenção. A Comissão argumenta que sem a garantia desses direitos mínimos, o Pacto perde sua “*raison d’être*” e que, portanto, a falta de recursos não justificaria violações dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O caráter vinculante dos direitos econômicos, sociais e culturais é entendido pela comunidade internacional a partir de uma perspectiva de progressividade enunciada pelo artigo 2º, §1º do Pacto Internacional, conforme se percebe da leitura do documento que ficou conhecido como Princípios de Limburgo sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Não obstante tenha sido reconhecida a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, cabendo a mesma atenção e consideração aos direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, os Princípios de Limburgo consideraram que “alguns direitos podem ser jurisdicionalizados imediatamente, enquanto outros direitos podem ser jurisdicionalizados ao longo do tempo”²⁴⁸, em razão da progressividade dos direitos sociais. O artigo 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de São Salvador”) também define que a concretização dos direitos sociais será progressiva, levando em conta o grau de desenvolvimento de cada país:

²⁴⁸ Nações Unidas. Princípios de Limburgo sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. UN Doc E/CN.4/1987/17, 1987, Princípio nº 08..

Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

A efetivação de direitos sociais é questão complexa que depende da disponibilidade de recursos combinada com políticas públicas de distribuição adequada de renda e recursos, de saúde, educação, saneamento, adequada moradia e alimentação. No caso dos países mais vulneráveis a deslocamentos de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, muitos deles são países que contam com recursos escassos e estruturas políticas e sociais frágeis. A inefetividade dos direitos sociais, visível nas comunidades mais vulneráveis, que estão no centro da temática desse trabalho, rende a proteção atual pelos direitos humanos insuficiente para a prevenção dos deslocamentos forçados e amparo das pessoas deslocadas no reassentamento.

O sistema de proteção internacional tem resistido à vinculação extraterritorial para proteção de pessoas vulneráveis em razão de motivos econômicos e ações de combate à pobreza são vistas como mera filantropia e liberalidade. A pobreza de uns não é vista como responsabilidade dos outros, em razão da obrigação primária dos Estados de garantir condições de vida e de desenvolvimento aos seus cidadãos. Até então, a pobreza não tem rendido a pessoa merecedora de vinculação internacional, mas a reflexão sobre a proteção das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais imporá, em razão da inerente multicausalidade envolvida na noção de vulnerabilidade, a consideração sobre a operacionalização de mecanismos de proteção de direitos sociais, ainda que considerados em dimensão do próprio direito à vida.

6. A proteção internacional complementar

O conceito de proteção complementar não é definido em nenhum tratado internacional e vem sendo construído pela jurisprudência e pela prática dos Estados para a proteção de pessoas em situações que, em rigor, não ensejariam declaração da condição de refugiado, mas que indicam sujeição a risco de grave violação de direitos humanos. Ilustrativamente, no caso dos haitianos que vieram para o Brasil após o terremoto que atingiu seu país de origem, em 2010, muitos requereram reconhecimento como refugiados, mas foi concedido visto permanente com fundamento em proteção humanitária complementar, conforme já exposto anteriormente.

A proteção complementar estaria na intersecção entre o direito humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados e funda-se na noção de complementaridade entre os sistemas interno e internacional para a proteção da pessoa humana, em que a esfera internacional ainda incide somente quando a esfera de proteção nacional se mostrar ineficiente e ineficaz.

O direito à vida e o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante, internacionalmente reconhecidos como de *jus cogens*, ensejam a incidência do princípio da não-devolução, impedindo que o Estado de acolhimento retorne pessoas que tenham alcançado seu território, quando tais direitos humanos estiverem em risco. Outros direitos humanos também podem fundamentar a aplicação do princípio da não-devolução, porém são menos vinculantes. Principalmente quanto aos direitos econômicos e sociais, ainda há muitas discussões com relação ao dever de proteção e acolhimento do estrangeiro.

O direito à vida é protegido pelo artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, pelo artigo 6º da Convenção sobre os Direitos das Crianças e pelos tratados regionais de direitos humanos. O Comitê sobre os Direitos das Crianças já afirmou que o direito à vida é garantido “através da execução de todas as outras disposições da Convenção, incluindo os direitos à saúde, à alimentação adequada, segurança social, padrão de vida adequado e um ambiente saudável e seguro”²⁴⁹. Ou seja, mesmo quando combinado a dimensões sociais, o

²⁴⁹Tradução simples de “through the enforcement of all the other provisions of the Convention, including rights to health, adequate nutrition, social security, na adequate standard of living [and] a health and safe

direito à vida deve ser protegido. A vedação de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante é prevista na Convenção de 1984 e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 7º). A distinção entre tortura e tratamento desumano é uma questão de grau, conforme foi reconhecido no Caso Prosecutor contra Furundzija, julgado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia²⁵⁰.

Em âmbito europeu, desde o caso Söering contra Reino Unido, o artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos tem sido invocado como vedação ao envio de requerente para lugar em que exista risco de ser submetido à tortura, tratamento desumano ou degradante²⁵¹. No caso Saadi contra Reino Unido, de 2007, a Corte Europeia reconheceu que a vedação contida no artigo 3º é absoluta e que “ela não pode ser sopesada com interesse público, ou qualquer outra questão, independentemente da conduta criminosa ou pessoal do requerente”²⁵².

Pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas têm sua vida, nas dimensões da sobrevivência e da qualidade de vida mínima para o desenvolvimento físico, mental e intelectual, ameaçada. Se o contexto real enfrentado for de luta pela sobrevivência, haveria risco de violação do direito à vida, ainda que o ato de deslocamento seja marcado por multicausalidade.

Os tratados internacionais de direitos humanos e órgãos de monitoramento não têm garantido o mesmo peso aos direitos econômicos, sociais e culturais daquele reconhecido aos direitos civis e políticos. Contudo, ofensas a direitos econômicos, sociais e culturais têm também implicações para os direitos civis e políticos e não podem, *a priori*, impossibilitar a incidência do princípio da não-devolução.

No caso D contra Reino Unido, que dizia respeito a um homem original da Ilha de São Cristóvão, no Caribe, que tinha recebido tratamento para AIDS enquanto preso

environment”. Nações Unidas. Comitê sobre os direitos das crianças. **General Comment N 07 Implementing Child Rights in Early Childhood**. UNDoc CRC/C/GC/7/Rev1, 2005.

²⁵⁰ Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia. **Caso Prosecutor contra Furundzija**. Caso N. IT-95-17/I-T, 1998.

²⁵¹ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Soering contra Reino Unido**. N. 37, parágrafo 91.

²⁵² Tradução livre de: “it cannot be balanced against the public interest or any other matter, irrespective of the applicant’s criminal or personal conduct”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Saadi contra Reino Unido**. N. 44, 2007, parágrafo 50.

no Reino Unido, a Corte Europeia entendeu que o Reino Unido tinha assumido a responsabilidade pelo tratamento e que o abandono das ações paliativas, não disponíveis em seu Estado de origem, causaria grande sofrimento ao paciente. No entender da Corte, “dado o fato de que a retirada de seu tratamento médico atual apressaria a sua morte por conta da inexistência de tratamento semelhante em São Cristóvão. [...] A remoção para São Cristóvão o condenaria a passar os seus dias restantes em dor e sofrimento em condições de isolamento, miséria e indigência”²⁵³ – o que seria desumano e degradante. Ou seja, o Reino Unido reconheceu que é possível a aplicação da proteção complementar em situação de insuficiência de serviços públicos de saúde no país de origem do estrangeiro, quando essa fragilidade puder significar real risco de vida e de tratamento cruel e degradante. A responsabilidade do Reino Unido decorre do princípio da não-devolução, que o impediria de retornar pessoa que está em seu território, e não se refere, portanto, ao dever de proteção de pessoas que se encontrem no país de origem nas mesmas condições do postulante.

No caso N contra Departamento de Estado do Reino Unido, a Câmara dos Lordes entendeu que o tratamento é desumano ou degradante quando nega de forma séria as necessidades mais básicas do ser humano, por ação deliberada do país de origem e que “a aplicação do artigo 3º, quando a queixa, em essência, é de falta de recursos no país de origem do requerente (em contraste com o que está disponível no país a partir do qual ele deve ser removido), só é justificável quando o apelo humanitário do caso é tão poderoso que não poderia haver resistência por parte das autoridades de um Estado civilizado”²⁵⁴. Para o Reino Unido, o *nível de apelo humanitário* não é jurídico, mas definido pelas condições fáticas a que se submeteria o requerente. De qualquer forma, o Reino Unido parece reconhecer que condições de pobreza no país de origem podem motivar a proteção complementar quando houver apelo humanitário inegável.

²⁵³ Tradução livre de: “established the fact that the withdraw of his current medical treatment would hasten his death on account of the unavailability of similar treatment in St. Kitts. [...] Removal to St. Kitts would condemn him to spend his remaining days in pain and suffering in conditions of isolation, squalor and destitution”. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso D contra Reino Unido**. N. 16, parágrafo 40.

²⁵⁴ Tradução livre de: the application of art. 3 where the complaint in essence is of want of resources in the applicant’s home country (in contrast to what has been available in the country from which he is to be removed) is only justified where the humanitarian appeal of the case is so powerful that it could not in reason be resisted by the authorities of a civilized state”. Reino Unido. Câmara dos Lordes. **N contra Secretary for the home department of United Kingdom**. N. 16, parag. 38-40.

Conforme já exposto, no Brasil, o governo chamou de “atual drama humanitário do Haiti, fincado em pilares naturais (terremoto) e econômicos (pobreza extrema)”²⁵⁵, as condições enfrentadas pelo Haiti após o terremoto de 2010 e exercitou a proteção complementar ao conceder vistos permanentes aos haitianos que requereram reconhecimento como refugiados.

No caso Sufi e Elmi contra Reino Unido, a Corte Europeia considerou que as pessoas enviadas de volta para a Somália, que deveriam buscar campos de refugiados para a sobrevivência, enfrentariam tratamento contrário ao artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, em razão das condições de vida no país de origem. Contudo, esse caso era agravado por reconhecidos abusos, exploração e recrutamentos forçados no país de origem²⁵⁶. A Corte Europeia entendeu que se as condições humanitárias na Somália se devessem somente à pobreza e à falta de recursos do Estado para lidar com condições naturais, o acolhimento não seria devido. Como as condições de vida teriam se agravado em razão da inação do Estado, o acolhimento era mandatório.

A linha que parece distinguir o dever de proteção complementar em situações envolvendo absoluta violação de direitos econômicos sociais e riscos ambientais, com repercussões sobre o direito à vida e sobre a proibição de tratamento desumano ou degradante, é bastante tênue, complexa e hesitante. No caso Sufi e Elmi, a Corte Europeia quis deixar clara sua posição de que não há dever de proteção de estrangeiros em razão de condições de miséria no país de origem e que a proteção apenas se devia em razão de inação do governo da Somália para o enfrentamento de crise ambiental que teria agravado as condições econômicas e sociais da população mais pobre, somada às condições de vida nos campos de refugiados.

Na mesma linha, a Câmara dos Lordes considerou, no caso Januzzi, que deve ser diferenciada a situação de uma pessoa que se desloca para outro país em busca de melhores condições de vida de contexto em que “a falta de respeito pelos direitos humanos

²⁵⁵ Comitê Nacional para os Refugiados. Ofício nº 42/2012, datado de 03 de fevereiro de 2012, encaminhado à CONECTAS Direitos Humanos. Cópia disponível em <http://www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/65.pdf>. Acesso em 20.08.2012.

²⁵⁶ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Sufi e Elmi contra Reino Unido**. Apelação 8313/07 e 11449/07, 2011, parágrafo 292.

constituíam ameaças para a sua vida ou exposição ao risco de tratamento desumano ou degradante”²⁵⁷. No caso *Salkic contra Suécia*, a Corte entendeu que não haverá ofensa ao artigo 3º quando o nível do serviço de saúde não for o mesmo no país de origem daquele disponível no país de acolhimento²⁵⁸.

A jurisprudência relacionada à proteção complementar quando a violação do direito à vida combina-se com direitos sociais indica que para a incidência do princípio da não-devolução é necessário fator que torne as condições de vida absolutamente intoleráveis para o requerente. No caso *Z e T contra Reino Unido*, a Corte Europeia entendeu que o requerente deve demonstrar uma privação adicional de um direito humano, pois os Estados contratantes não seriam garantidores indiretos das condições de vida no resto do mundo²⁵⁹. Hugo Storeys, após analisar a jurisprudência europeia sobre o tema, resume que haveria ofensa ao artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos em caso de “[...] aniquilação econômica, miséria absoluta ou existência abaixo do nível de subsistência, a negar meios de subsistência decentes que seriam razoáveis”²⁶⁰.

As decisões analisadas indicam que, em teoria, seria possível invocar-se a proteção complementar em contextos em que pessoas são forçadas a se deslocar por causa ambiental, ainda que combinada a fatores econômicos e sociais, desde que a situação a que os postulantes seriam submetidos nos países de origem indicasse grave violação de direitos humanos e inação do Estado. Tais requisitos fazem com que apenas em contextos realmente severos, de violação presente e ou iminente, seja possível invocar-se o dever de proteção complementar em relação aos impactos das mudanças climáticas. Uma parte das hipóteses de deslocamentos poderia ser abrangida, como os deslocamentos após desastres naturais. Contudo, os deslocamentos por degradação progressiva e cumulativa enfrentariam dificuldades adicionais para a caracterização da iminência da violação do

²⁵⁷ Tradução livre de: “the lack of respect for human rights posed threats to his life or exposed him to the risk of inhuman or degrading treatment or punishment” Reino Unido. Câmara dos Lordes. **Caso Januzzi**. N. 18. Parágrafo 19.

²⁵⁸ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Salkic contra Suécia**. N. 137, parágrafo 45.

²⁵⁹ Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Z e T contra Reino Unido**. N. 37, 2006, parágrafo. 37.

²⁶⁰ Tradução livre de: “there seems to be broad agreement that if life for the individual claimant [...] would involve economic annihilation, utter destitution or existence below a bare subsistence level or deny decent means of subsistence that would be unreasonable”. STOREY, Hugo. **The internal flight alternative test: the jurisprudence re-examined**. International Journal of Refugee Law. 499, 1998, p. 518.

direito à vida e/ou de tratamento humano ou degradante. E não se pode supor que nenhuma ação deva ser adotada antes do atingimento do ponto de severidade de violação de direitos humanos que ensejasse a proteção complementar.

Por outro lado, nem sempre crises ambientais seguidas de deslocamentos forçados se devem a omissões dos Estados de origem. Nos casos dos pequenos Estados insulares, que tendem a submergir com o aumento do nível do mar, o deslocamento poderá se impor não obstante postura até mesmo pró-ativa dos governos.

Ademais, à proteção complementar são aplicáveis os mesmos comentários tecidos à proteção pelo direito dos refugiados. Assim como o direito dos refugiados, a proteção complementar funda-se em uma proteção provisória, de acolhimento durante um contexto de anormalidade no país original da pessoa deslocada. O deslocamento forçado por determinadas causas ambientais, como em razão do aumento do nível dos oceanos, é um problema muito maior e mais complexo, em razão da permanência que o movimento pode muitas vezes envolver²⁶¹, o que exigirá a operacionalização internacional de novas medidas de proteção.

A proteção complementar também não enfrenta as causas ambientais dos deslocamentos de pessoas e do agravamento pelas mudanças climáticas. A natureza da proteção complementar é claramente humanitária, de solidariedade em relação às pessoas que poderiam ser submetidas a riscos que afrontariam valores, como a vida e a integridade física, que convertidos em direitos humanos, a comunidade internacional decidiu preservar. Por isso, a vinculação dos demais Estados decorre tão somente do princípio na não-devolução de pessoa que já alcançou seu território e que, se enviada ao seu Estado de origem, poderia sofrer violação desses direitos humanos de *jus cogens*. Se o estrangeiro enfrenta severa crise ambiental em seu país, mas não alcança outro Estado, a proteção complementar não garantiria qualquer proteção.

Como a proteção complementar não enfrenta as causas dos deslocamentos de pessoas e somente incide quando as condições de vida já se tornaram insuportáveis no país de origem e as pessoas conseguiram se deslocar para outro Estado, o âmbito de

²⁶¹JUSS, *op. cit.*, p. 151.

proteção concedido é pontual, subjetivo, caso a caso, e somente de remediação, após o deslocamento. Como a maior parte das pessoas atingidas por crises ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, e que são forçadas a se deslocar, não conseguem se mover ou se deslocam apenas internamente, a proteção complementar não abrange todas as situações.

7. Princípios Orientadores para os deslocamentos internos

A maior parte das pessoas deslocadas por razões ambientais agravadas pelas mudanças climáticas não cruzarão fronteiras internacionais, seja em razão da falta de disponibilidade de recursos, da ausência de redes sociais de suporte em outros países ou mesmo em decorrência das restrições impostas pelos Estados ao ingresso de estrangeiros.

Do ponto de vista jurídico, os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio Estado de origem. Com base nos princípios de direitos humanos e de direito humanitário e no mandato que lhe foi concedido pela Convenção de Genebra de 1951 para a proteção de pessoas deslocadas, o ACNUR tem prestado assistência e gerido campos de deslocados internos. O ACNUR estima que, em 2008, havia cerca de vinte e seis milhões de pessoas deslocadas internamente em todo o mundo²⁶². A maior parte dos deslocamentos atendidos tinha em sua origem causas relacionadas a conflitos internos, como, por exemplo, o Sudão, a Colômbia e o Iraque²⁶³.

Com relação às pessoas deslocadas por causas ambientais, apenas excepcionalmente o ACNUR tem prestado assistência, e sempre em contextos envolvendo desastres naturais, como, por exemplo, após o tsunami do Oceano Índico de 2004, do terremoto que ocorreu no Paquistão em 2005, do Ciclone Nargis, que atingiu Mianmar em

²⁶²Informações disponíveis na seção sobre deslocamentos internos, no endereço online do ACNUR: www.acnur.org.

²⁶³*Idem, ibidem.*

2008 e do terremoto no Haiti, em 2010²⁶⁴, mas sempre do ponto de vista do provimento de ajuda humanitária.

É relevante destacar que os deslocados internos não se confundem com os refugiados, em razão de não cruzarem as fronteiras de seu Estado de origem e tendo em vista que a cláusula da extraterritorialidade integra o conceito de refugiado segundo a Convenção de Genebra de 1951.

Em 1992, o primeiro Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para Pessoas Deslocadas Internamente, Francis Deng, deu início a estudos para a proteção dessas pessoas pelo direito internacional, a fim de esclarecer como as normas sobre direitos humanos e de direito humanitário poderiam ser aplicadas. Em 1998, foram publicados os Princípios Orientadores sobre Pessoas Deslocadas Internamente (“Princípios Orientadores”) pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Por meio de um documento não vinculante, eles buscam proporcionar orientação para: (i) a atuação do Representante do Secretário Geral sobre os deslocados internos no cumprimento do seu mandato; (ii) Estados que enfrentam o fenômeno do deslocamento interno de pessoas; (iii) todas as outras autoridades, grupos e pessoas nas suas relações com deslocados internos; e (iv) organizações inter-governamentais e não governamentais na abordagem dos deslocamentos internos.

Os Princípios Orientadores sintetizam ditames de direitos humanos, de direito humanitário e de direito dos refugiados e visam a preencher lacuna existente na proteção de pessoas deslocadas que não conseguem cruzar as fronteiras de seu país de origem. O ponto de partida é o de que as pessoas forçadas a se deslocar merecem ser protegidas e requerem atenção pelos seus Estados de origem e também pelo direito internacional e de que sobre elas incidem as normas de proteção de direitos humanos e de direito humanitário. Para os Princípios Orientadores, contudo, a responsabilidade primária continua sendo dos próprios Estados de que originárias as pessoas deslocadas, os quais devem proteger direitos mínimos durante o movimento e no reassentamento.

²⁶⁴Informações disponíveis na seção sobre deslocamentos internos, no endereço online do ACNUR: www.acnur.org.

Os Princípios Orientadores referem-se a situações de deslocamentos causados por conflitos armados, violência, catástrofes e projetos de desenvolvimento. O documento define quem são as pessoas deslocadas internamente e sublinha as responsabilidades dos Estados no sentido de respeitar e garantir o respeito dos direitos dessas pessoas, incluindo a prevenção do deslocamento e a minimização dos seus efeitos, a proteção e a assistência durante o movimento e a criação de condições para o seu regresso seguro ou estabelecimento em outro local do país, bem como a sua reintegração na sociedade. A finalidade dos Princípios Orientadores não consiste em criar novas normas legais, mas em fornecer orientações sobre a forma como aplicar os direitos e garantias universais à situação específica das pessoas deslocadas internamente, indicando aos Estados como cumprirem as suas obrigações.

Diversamente da Convenção de Genebra de 1951, os Princípios Orientadores não limitam sua aplicação a um rol específico de causas para o deslocamento, abrangendo contextos em que pessoas são forçadas a se deslocar por causas ambientais. Constitui documento importante na indicação de direitos básicos que deverão ser respeitados pelos Estados também em deslocamentos associados a causas ambientais. Contudo, ao contrário da condição de refugiado, a definição de deslocado interno não confere um estatuto jurídico a estas pessoas, tratando-se, portanto, de proteção mais fraca, decorrente, ademais, de um documento não vinculante.

De acordo com os Princípios Orientadores, os deslocados internos devem usufruir das mesmas liberdades garantidas às outras pessoas dentro de seu país, assim como do acesso aos mesmos serviços públicos. Devem ser protegidos, ainda, o direito a um padrão de vida adequado, incluindo o fornecimento de comida e água, abrigo básico, roupas, serviços essenciais de saúde e saneamento e proteção da propriedade. Há uma atenção especial às mulheres, às crianças, às pessoas com deficiência e aos idosos. Os deslocados internos são também protegidos contra a reinstalação forçada em áreas que apresentem riscos ou condições de vida inadequadas.

Os Princípios Orientadores consideram que o deslocamento de pessoas consiste, muitas vezes, em estratégia positiva de adaptação, para redução dos riscos e da vulnerabilidade, mas que esse deslocamento deve estar no centro da agenda dos governos

nacionais para a implementação de medidas que garantam direitos mínimos às pessoas deslocadas.

Um desafio posto pelos deslocamentos de pessoas em razão de alterações cumulativas do meio ambiente é a permanência do movimento. Os instrumentos internacionais existentes para a proteção de pessoas deslocadas, dentre eles os Princípios Orientadores (e também a assistência humanitária ou a proteção humanitária complementar), referem-se a deslocamentos temporários, de pessoas que futuramente poderão retornar aos seus locais de origem. Ainda com relação a deslocamentos decorrentes de efeitos cumulativos, os quais são marcados pela progressividade, percebe-se dificuldade para a identificação da ocorrência do movimento forçado de pessoas, pois é semelhante aos migrantes voluntários e/ou econômicos, que não são comumente considerados deslocados à força. Em hipóteses de migração voluntária, não incidiriam os Princípios Orientadores.

Ademais, permanece lacuna com relação às pessoas deslocadas que conseguem cruzar as fronteiras dos seus países. Eles parecem cair em um fosso de anomia internacional, pois sobre elas não incidiriam os Princípios Orientadores, as regras de proteção dos refugiados previstas na Convenção de Genebra de 1951, as Convenções de apatridia ou as proteções concedidas pelo Estado aos seus próprios cidadãos. As pessoas que são forçadas a se deslocar em razão de condições ambientais que tenham tornado insuportável a sobrevivência têm poucos recursos de proteção à sua disposição.

Mesmo com relação às pessoas deslocadas internamente, os Princípios Orientadores apresentam apenas efetividade moderada. Funcionam como norte para a atuação interna, mas não são inovadores, pois os direitos garantidos já haviam sido enunciados em documentos internos e internacionais de proteção de direitos humanos. As considerações acerca das dificuldades de efetivação de direitos sociais e da proteção ambiental enquanto direito humano ao meio ambiente sadio são aplicáveis a eles.

Deslocamentos de pessoas com causas ambientais normalmente se dão em contextos de baixa proteção de direitos humanos, em que causas econômicas, sociais e políticas agregam-se a riscos ambientais e resultam em vulnerabilidade. Nessas hipóteses, a proteção interna é normalmente insuficiente. Os Princípios Orientadores não enfrentam

essa situação e parecem acreditar que os governos internos serão capazes de enfrentar o problema sozinhos.

Finalmente, os Princípios Orientadores não se referem especificamente aos deslocamentos de pessoas por causas ambientais que serão agravadas pelas mudanças climáticas. Por isso, não são previstas medidas preventivas de adaptação e de fortalecimento às alterações do clima.

8. A Convenção de Kampala da União Africana

Historicamente, muitos Estados africanos passaram e ainda passam pela experiência do deslocamento forçado de populações.

Em Kampala, em reunião realizada em outubro de 2009, a União Africana (“UA”), sucessora da OUA (“Organização da Unidade Africana”), adotou a Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala), que entrará em vigor logo que tenha sido ratificada por quinze Estados – o que ainda não ocorreu. A União Africana buscou reforçar a proteção dos direitos das pessoas mais vulneráveis no continente. Quer o deslocamento seja causado por conflitos armados, catástrofes naturais ou projetos de desenvolvimento, o seu impacto é invariavelmente grave, pois afeta todos os aspectos da vida das pessoas, desde o acesso à alimentação, à água, ao abrigo e a serviços básicos, tais como de saúde e educação. A Convenção de Kampala visa a implementar estrutura jurídica que evite o deslocamento interno, proteja e apoie as pessoas durante o movimento e apresente soluções sustentáveis para as pessoas deslocadas.

O preâmbulo da Convenção reconhece os direitos inerentes das pessoas deslocadas internamente como previstos e protegidos no direito humanitário e nos documentos internacionais de direitos humanos, e como preconizados nos Princípios Orientadores.

Com relação à inevitabilidade do deslocamento forçado, o artigo 3 (1a) da Convenção prevê que “os Estados comprometem-se a evitar deslocamentos arbitrários e a

proteger os direitos fundamentais das pessoas deslocadas internamente durante o deslocamento” e o 4 (2) prevê a obrigação de os Estado-Partes implementarem sistemas de alerta rápidos nas áreas suscetíveis ao deslocamento, elaborar e implementar estratégias de redução de risco de calamidades, adotar medidas de gestão e de resposta a catástrofes e emergências, e fornecer, caso necessário, proteção e assistência imediatas às pessoas deslocadas internamente.

Com relação aos direitos a serem respeitados durante o deslocamento e no reassentamento, o artigo 1º (k) determina que os Estados-Partes deverão “respeitar e garantir a proteção dos direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, incluindo um tratamento humano, a não discriminação, a igualdade e a igual proteção pelo direito”. A preocupação com o tratamento igualitário das pessoas deslocadas internamente também é exposto no artigo 9 (1a), ao prever que “os Estados-Partes tomarão as medidas necessárias para assegurar que as pessoas deslocadas internamente sejam acolhidas sem discriminação de qualquer tipo e vivam em condições satisfatórias de tranquilidade, dignidade e segurança”.

O artigo 9 (2b) reconhece a importância da garantia e efetividade de direitos sociais às pessoas deslocadas, prevendo que os Estados-Partes devem providenciar, sem demora, assistência humanitária adequada, como alimentação, água, abrigo, cuidados médicos e outros serviços de saúde, saneamento básico, educação e todos os outros serviços sociais necessários, inclusive às comunidades de acolhimento.

Contudo, já vislumbrando possível insuficiência de recursos dos Estados africanos, a Convenção de Kampala estabeleceu, no artigo 5 (6), que os Estados devam permitir a passagem rápida e sem impedimento da ajuda humanitária, além de solicitar e facilitar a cooperação de organizações locais e internacionais e de agências humanitárias:

Os Estados-Partes devem providenciar suficientemente a proteção e assistência das pessoas internamente deslocadas, e onde os recursos disponíveis sejam inadequados e não lhes permitam assim fazê-lo, eles devem cooperar com vistas a solicitar a assistência de organizações internacionais, agências humanitárias, organizações da sociedade civil e outros agentes de relevo. As referidas organizações podem oferecer os seus serviços a todos os indivíduos necessitados.

A Convenção de Kampala reconhece a emergência dos deslocamentos internos de pessoas e destaca a importância de que direitos humanos sejam protegidos antes, durante e após o reassentamento, tanto pelo próprio país de origem, como por meio de cooperação internacional humanitária. Contudo, ao mesmo tempo o documento sugere que o problema deva ser enfrentado na dimensão regional e que as obrigações de proteção das pessoas deslocadas devam recair apenas no Estado de origem.

A Convenção é aplicável aos deslocamentos internos independentemente da causa que os tenha motivado, incluindo contextos de movimento forçado em que presente causa ambiental. O artigo 4(2), ao prever a implementação de sistemas de alerta rápido a desastres naturais, indica ação para proteção humana em contextos envolvendo risco ambiental.

Não há, contudo, qualquer menção às mudanças climáticas como fator de agravamento para os riscos ambientais e para o deslocamento de pessoas. Por essa razão, não há previsão de implementação de ações de adaptação, como prevenção para o movimento. Além disso, a omissão das mudanças climáticas resulta em que a vinculação para a proteção das pessoas deslocadas recaia tão somente no Estado de origem, sem qualquer ônus aos demais países, que historicamente foram os maiores emissores de gases de efeito estufa na atmosfera (enquanto os países africanos estariam entre os menores emissores mundiais). Em um tratado regional, como a Convenção de Kampala, seria juridicamente impossível vincular países não-africanos.

Considerando que os países africanos mais afetados pelos deslocamentos de pessoas (internos e externos) figuram também dentre os mais pobres, como a Somália e a Etiópia, o enfrentamento efetivo do problema exige reflexão acerca do financiamento das ações de proteção. A Convenção de Kampala é omissa nesse ponto, parecendo acreditar que os países signatários serão capazes de plenamente garantir a proteção necessária às populações deslocadas, não obstante eles sejam palco de pobreza e violação de direitos humanos básicos.

Finalmente, assim como os Princípios Orientadores, a Convenção de Kampala não se dirige à proteção de pessoas deslocadas que cruzem as fronteiras de seus Estados, as quais se encontram em vácuo normativo internacional.

9. A Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias

Tendo em vista que os Princípios Orientadores não abrangem pessoas deslocadas que cruzam as fronteiras de seus países, pois aplicáveis apenas aos deslocamentos internos, e que as pessoas que se deslocam por causas ambientais, em princípio, não estariam abrangidas pela Convenção de Genebra de 1951, cabe breve reflexão se o sistema geral de proteção internacional dos imigrantes seria suficiente para o abrigo de direitos humanos dessas pessoas.

A primeira constatação é que os documentos internacionais que preveem obrigações de proteção internacional aos imigrantes são escassos. Além disso, muito embora o princípio da não-discriminação seja amplamente reconhecido, na prática, a proteção de direitos humanos varia de país para país, sendo que os imigrantes ainda enfrentam muitas dificuldades para a proteção de direitos humanos de que sejam titulares em outros Estados.

Em 1990, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 45/158, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias, após quase vinte anos de discussões sobre o tema, enunciando direitos humanos mínimos aos imigrantes trabalhadores, tais como acesso ao sistema educacional e de saúde do país de residência, como derivação de relação de trabalho. Essa Convenção prevê proteção abrangente, com aplicação aos migrantes regulares e irregulares, expandindo os direitos previstos nas Convenções n. 97 (1949) e n. 143 (1975) da Organização Internacional do Trabalho (“OIT”). Contudo, a adesão a ela é reduzida; apenas 41 Estados a teriam ratificado até então (dentre os quais não figura o Brasil), o que ilustra a dificuldade em se garantir direitos às pessoas que se deslocam de um país para o outro e as restrições impostas aos imigrantes econômicos. O baixo quorum de ratificação cria um contexto no qual os demais governos preferem também não se comprometer.

A Convenção seria uma tentativa de assegurar que direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais sejam exercidos e garantidos aos imigrantes trabalhadores, os quais são definidos como “uma pessoa que exercerá, exerce ou deve exercer uma atividade remunerada em um Estado de que ele ou ela não é nacional”²⁶⁵.

Se foi necessária a enunciação de direitos humanos em uma convenção específica para os trabalhadores imigrantes é porque não é clara a obrigação de que os Estados devam garantir tal proteção a estrangeiros em seus territórios. Se a obrigação fosse irrestrita, não haveria necessidade de uma convenção internacional para proteção específica, pois já estariam vinculados pelos demais tratados de direitos humanos. A noção de que cabe ao Estado de origem a obrigação primária de proteção de seus nacionais parece suscitar a idéia de que em relação aos estrangeiros não haveria obrigação de proteção.

Em princípio, os tratados de direitos humanos aplicam-se a todos os seres humanos, e, por isso, a todas as pessoas sob a jurisdição de um Estado. Essa é a mensagem clara da Declaração Universal de Direitos Humanos, quando afirma que todos os seres humanos nascem livres e com igual dignidade e direitos e de que a todos são garantidos os direitos e liberdades proclamados na Declaração, sem distinção de qualquer natureza, em particular de raça, cor ou origem nacional.

O Comentário Geral n. 15 do Comitê sobre Direitos Civis e Políticos sobre a posição dos estrangeiros em relação aos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, afirma que “o gozo dos direitos do Pacto não se limita aos cidadãos dos Estados-Partes, mas também deve estar disponível a todos os indivíduos, independentemente da nacionalidade ou apatridia, como os requerentes de asilo, refugiados, trabalhadores migrantes e de outras pessoas, que podem encontrar-se no território ou sujeitas à jurisdição do Estado-Parte”²⁶⁶. Este entendimento foi também

²⁶⁵ Artigo 2(1) da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

²⁶⁶ Tradução livre de: “the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States Parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party”. Nações Unidas. Comitê sobre Direitos Civis e Políticos. **Comentário Geral**

mencionado no Comentário Geral n. 31 (parágrafo 10), sobre a “a natureza da obrigação geral legal imposta aos Estados-Partes pelo Pacto”.

O Comentário n. 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre “o direito ao mais elevado nível de saúde” afirmou que “os Estados têm a obrigação de respeitar o direito à vida por meio de, *inter alia*, impedimento de negação ou limitação de igual acesso para todas as pessoas, incluindo os presos ou detidos, minorias, solicitantes de asilo e imigrantes ilegais, para serviços preventivos, curativos e paliativos de saúde”²⁶⁷.

A Convenção para a Proteção dos Imigrantes Trabalhadores prevê a proteção do direito à vida (artigo 9º), do direito a não ser submetido a tortura, tratamento desumano ou degradante (artigo 10), do direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, assim como do direito à liberdade de opinião e expressão (artigos 12 e 13), o direito a não ser privado de sua propriedade (artigo 15), do direito ao acesso e de igualdade com nacionais no acesso às cortes nacionais (artigo 16, 20, 23 e 24), do direito de não ter seus documentos de identificação confiscados (artigo 21), do direito de não ser submetido à expulsão coletiva e do direito de que sua potencial expulsão decorra do devido processo legal (artigo 22), de direito de igualdade de remuneração e proteção social em relação aos nacionais (artigos 25 e 27), do direito de participar de associações sindicais e comerciais (artigo 26), direito de tratamento médico emergencial (artigo 28), do direito de educação aos filhos dos migrantes trabalhadores (artigo 30), do direito à identidade cultural (artigo 31), do direito à transferência de recursos recebidos (artigo 32) e do direito de acesso e informação sobre os seus direitos (artigo 33).

Com relação aos refugiados, a Convenção de Genebra de 1951 consiste em proteção mais forte dos direitos trabalhistas de refugiados. Além disso, a maior parte dos Estados cria normas para proteção dos refugiados que não se estendem às pessoas que se deslocam para outros países por razões que não permitam o reconhecimento da condição de refugiado. Essa diferenciação é relevante para compreender a distinção em natureza e

n. 15 sobre a posição dos estrangeiros em relação aos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Político.

²⁶⁷ Tradução livre de: “States are under the obligation to respect the right to health by, *inter alia*, refraining from denying or limiting equal access for all persons, including prisoners or detainees, minorities, asylum seekers and illegal immigrants, to preventive, curative and palliative health services”. Nações Unidas. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário n. 14 sobre o direito ao mais elevado nível de saúde.

escopo da proteção garantida a um refugiado e a um imigrante trabalhador. A justificativa apresentada seria a de que o migrante trabalhador não refugiado poderia ainda contar com a proteção de seu Estado de origem e que, por isso, os direitos garantidos no Estado de acolhimento decorreriam de proteção complementar.

No caso das pessoas deslocadas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, muitas delas acabam se tornando migrantes irregulares, pois, em princípio, não há garantia de direito de entrada e de permanência por causas ambientais, restando sujeitas à deportação e à garantia de escassos direitos no Estado de destino. Na medida em que encontram um trabalho, estariam abrangidas pela Convenção, o que, todavia, não garantiria direito de permanência no território estrangeiro.

10. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Como resposta às conclusões trazidas pelo IPCC, em 1990, em seu primeiro relatório, o tema das mudanças climáticas por razões antropogênicas foi abordado durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (“UNCED” - *United Nations Conference on Environment and Development*), sediada no Rio de Janeiro, em 1992 (“Rio-92”), e culminou na celebração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (“UNFCCC” - *The United Nations Framework Convention on Climate Change*)²⁶⁸.

A Conferência Rio-92 significou esforço para o estabelecimento de novas diretrizes de desenvolvimento que se pautassem na proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Desta conferência resultaram cinco documentos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Declaração de Princípios

²⁶⁸ No contexto internacional de proteção do meio ambiente merece destaque a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio-92. Foram adotadas na Rio-92 duas convenções internacionais: uma sobre Mudanças do Clima e outra sobre a Biodiversidade, além de um Plano de Ação para o desenvolvimento sustentável conhecido como Agenda 21. Como bem anota Cançado Trindade, “embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, porquanto correspondem aos principais desafios de nosso tempo, a afetarem em última análise os rumos e destinos do gênero humano”. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 23.

sobre o Uso de Florestas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima foi o primeiro acordo formal a reconhecer os efeitos das mudanças climáticas e suas causas antrópicas. Como uma Convenção em formato “quadro”, ela propõe uma estrutura para a discussão e definição de estratégias para o enfrentamento do problema que reconhece ser “uma preocupação comum da humanidade” e requer que as partes: (1) colham e divulguem informações sobre emissões de gases de efeito estufa, políticas nacionais e melhores práticas; (2) lancem estratégias nacionais para o endereçamento das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos esperados; (3) cooperem no enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas. Ela não estabelece, contudo, obrigações e metas vinculantes para as ações de mitigação e de adaptação.

Tendo em vista a ausência de consenso sobre as medidas de enfrentamento das causas e impactos das mudanças climáticas, adotou-se o mecanismo de Conferência das Partes (“COP” na sigla em inglês, como mais conhecida). A COP, órgão supremo composto pelos países signatários com vistas a garantir maior dinamismo à Convenção, possibilita que, por meio de Decisões das Partes, sejam realizados ajustes nas obrigações e ações de implementação acordadas. Esse mecanismo foi uma saída criativa para que fossem adotadas, progressivamente, medidas mais eficazes e coesas. Por isso, em 1992, a Convenção do Clima não estabeleceu patamares para reduções de emissões, indicando somente que tais reduções deveriam ser suficientes para que se alcançasse a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impedisse uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Funcionou, contudo, como ponto de partida para a inclusão definitiva do tema no centro das negociações internacionais, exercendo, inclusive, pressão para que os países passassem a avaliar a questão no âmbito de ações nacionais e regionais. As decisões tomadas nas COPs vão formando o tecido normativo internacional para o enfrentamento das causas e efeitos das mudanças climáticas.

No texto da Convenção-Quadro, as Partes signatárias foram divididas em dois grupos. No Anexo I constam os países industrializados que historicamente mais

teriam emitido gases de efeito estufa, e, portanto, contribuído para as mudanças climáticas, incluindo os vinte e quatro países relativamente mais ricos em 1992, os quais eram membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (“OCDE”) e alguns outros países que foram chamados de economias em transição, inclusive a Federação Russa, os Estados bálticos e vários estados da Europa Oriental e Central. Os demais países foram classificados como em desenvolvimento e se enquadrariam em terceiro grupo (subsidiário, não listado na Convenção). No Anexo II constam os mesmos vinte e quatro países que faziam parte da OCDE e que foram incluídos no Anexo I, os quais teriam obrigação de “prestar recursos financeiros novos e adicionais” aos países em desenvolvimento para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A Convenção sobre Mudança do Clima²⁶⁹ adotou o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada²⁷⁰ e previu que os países listados no seu Anexo I²⁷¹ deveriam empreender esforços para redução de suas emissões com vistas a mitigar as mudanças climáticas em curso. O principal objetivo do esforço de mitigação seria a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, com o objetivo de impedir influências adicionais àsquelas naturais sobre o regime climático.

Em 1997, durante a COP 03, que ocorreu em Quioto, no Japão, foi celebrado protocolo à Convenção, estabelecendo obrigações e índices de redução de

²⁶⁹Valério Mazzuoli comenta sobre a natureza e o formato das Convenções-Quadro (“framework-treaties”): “[...] são basicamente duas as novas modalidades de tratados multilaterais que se destacam no cenário internacional, relativamente ao Direito Internacional do Meio Ambiente: a) os chamados de umbrella treaty (“tratados guarda-chuva”); e b) os denominados tratados-quadro ou convenções-quadro, em que estabelecem (ou se emolduram) as grandes bases jurídicas do acordo, assim como os direitos e obrigações das partes, postergando para um momento futuro sua regulamentação detalhada. A elaboração desses tipos de instrumentos permite não só uma maior tranquilidade na elaboração de seus protocolos adicionais, como também uma mais fácil atualização das normas jurídicas deles decorrentes, ressaltando-se em muitos tratados emblemáticos a utilização da técnica dos anexos e dos apêndices. [...] A técnica das convenções-quadro é largamente utilizada no domínio do Direito Internacional do Meio Ambiente, pois permitem aos Estados assumir compromissos iniciais baseados num plano de ação comportamental, que se vai consolidando com a conclusão gradativa de protocolos adicionais sobre cada tema específico a ser tratado”. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 884.

²⁷⁰Ao reconhecer que “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas, e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento”, a Convenção do Clima consagra o princípio da responsabilidade comum porém diferenciada, com vistas a garantir maior equidade no tratamento de países em diferentes níveis de desenvolvimento industrial.

²⁷¹O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. O país, contudo, não figura no Anexo I da Convenção.

emissões, além de mecanismos operacionais para o alcance de tais metas: o comércio de emissões, a implementação conjunta e o mecanismo de desenvolvimento limpo. Para tanto, os países signatários do Protocolo de Quioto foram divididos em dois grandes grupos: entre países desenvolvidos e grandes emissores de dióxido de carbono (listados no Anexo I) e países não contidos no Anexo I, os quais para atender às necessidades básicas de desenvolvimento precisariam aumentar sua oferta energética e consequentemente suas emissões. As obrigações de redução cabem aos países constantes do Anexo I, os quais, conforme previsto no artigo 3º do Protocolo

devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

O Protocolo de Quioto somente entrou em vigor em 2005, quando foi alcançado o índice de ratificação de cinquenta e cinco Partes da Convenção-Quadro, incluindo, entre essas, países industrializados que respondessem por pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono, conforme previsão contida no próprio Protocolo para sua vigência. A entrada em vigor foi possibilitada pela ratificação pela Federação Russa, em 2005, quando foi atingido o percentual de 60% das emissões totais de dióxido de carbono dos países industrializados, conforme contabilizadas em 1990. Os Estados Unidos informaram em 2001 que não ratificariam o Protocolo. No Brasil, o Decreto Legislativo nº 144, de 20 de junho de 2002, aprovou o texto do Protocolo²⁷². O período para redução de emissões previsto no compromisso terminou em 2012, em contexto de indefinição sobre ações futuras.

Esse trabalho não analisará as ações para mitigação das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, muito embora reconheça que tal redução, caso possível a desaceleração dos efeitos antrópicos sobre os regimes climáticos, possa surtir efeitos positivos sobre o tema em questão. Parte-se da premissa, também adotada por Marco

²⁷² O Brasil não estava incluído no Anexo I do Protocolo de Quioto e, por isso, não possuía obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa de acordo com o regime multilateral estabelecido.

Grasso, de que “os benefícios da mitigação serão experimentados décadas após a implementação das reduções de emissões de gases de efeito estufa, dada a longa persistência destes na atmosfera”²⁷³.

Em 2007, as Partes retomaram as negociações para o estabelecimento de obrigações para o período posterior a 2012 (conhecido como período pós-Quito). Os mandatos referidos no Plano de Ação de Bali previam que os produtos da negociação deveriam estar prontos até o final de 2009. Por isso, muita expectativa foi depositada na Conferência das Partes de Copenhague (2009), a qual, contudo, não alcançou a definição de um novo tratado vinculante. Nas horas finais da Conferência, alguns países redigiram documento não vinculante, conhecido como “Acordo de Copenhague”, o qual claramente indica as enormes divergências entre as Partes. Dispositivos do Acordo diferem da sistemática do Protocolo de Quito, principalmente no que concerne às reduções de emissões, que passariam a ser voluntárias, por todas as Partes.

Vários elementos do Acordo de Copenhague e do Plano de Ação de Bali foram adotados em 2010, na COP 16, realizada em Cancun, no México. O estabelecimento do Fundo Climático Verde foi um aspecto central das negociações. A decisão da COP 16 previu um rápido financiamento (“*Fast start financing*”) para o período de 2010 a 2012, no montante de trinta bilhões de dólares ao ano (CP 16 §95) e estimou a mobilização de recursos na ordem de cem bilhões de dólares ao ano para o período de 2012 a 2020, que poderiam provir de fontes públicas e privadas.

O Fundo Climático Verde (“*Green Climate Fund*” – “GCF”) foi proposto pelas Partes da Convenção durante a COP 15, em Copenhague, criado na COP 16, de Cancun, e o seu formato foi definido durante a COP 17, ocorrida em 2011, em Durban, na África do Sul. Esse fundo tem por principal objetivo assistir os países mais vulneráveis nos seus esforços para adaptação e mitigação, combatendo os impactos danosos das mudanças do clima e contribuindo para a redução de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera. O Fundo Climático Verde é capitalizado por contribuições de países doadores

²⁷³ Tradução livre de: “the benefits of mitigation will be experienced several decades after the implementation of cutbacks in greenhouse gases, given the long persistence of the later in the atmosphere”. GRASSO, Marco. **Justice in funding adaptation under the international climate regime**. 1ª ed. Dordrecht: Springer, 2010, p. 13.

e por outras fontes, além de prever, de forma inovadora, contribuições de atores privados. Atualmente, o Fundo Climático Verde complementa os fundos climáticos multilaterais já existentes; contudo, tendo em vista a previsão de que o Fundo Climático Verde seja o mecanismo financeiro da Convenção sobre Mudanças Climáticas, é possível que ele substitua os demais fundos. Por enquanto, ele está em fase de implementação²⁷⁴. As expectativas são de que ele ganhe tamanho e possa disponibilizar os cem bilhões de dólares anuais previstos para a segunda fase de financiamentos referida acima.

A Decisão de Cancun (COP 16), contudo, é silente sobre fontes específicas de recursos para o Fundo Climático Verde. O texto negociado na COP 17 limitou-se a prever, genericamente, a mobilização de recursos por fontes diversas, públicas e privadas, sem indicação de como se dará a contribuição de cada país para o mecanismo de financiamento. A decisão publicada em Durban definiu que todos os países em desenvolvimento da Convenção são elegíveis aos recursos do Fundo Verde, o que incluiria países como o Brasil, mas foi silente sobre quem efetuará os aportes de recursos. Ou seja, o Fundo Climático Verde foi desenhado para facilitar a distribuição de recursos, mas não para levantá-los. Não houve definição de um mecanismo vinculante de aporte de recursos e parece não haver consenso sobre a participação de cada país no mecanismo de financiamento.

A cobertura dos custos de adaptação é um grande desafio no âmbito das políticas climáticas. As iniciativas até então empreendidas não parecem enfrentar a fundo o problema, pois os recursos disponibilizados são bem inferiores àqueles necessários e não houve acordo sobre vinculação para financiamentos futuros. A zona subsaariana, por exemplo, tem contribuído com menos de 4% das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, mas será a zona mais fortemente afetada pelos impactos das mudanças climáticas. O Banco Mundial estimou que, entre 2010 e 2050, o custo anual para adaptação às mudanças climáticas em tal área seria da ordem de dezessete bilhões de dólares²⁷⁵, sem

²⁷⁴ Serviço de Pesquisa do Congresso dos Estados Unidos. LATTANZIO, Richard K. **International Climate Change Financing: The green climate Fund (CGF)**. CRS Report for Congress. Dezembro 2011.

²⁷⁵ Banco Mundial. **Adapting to Climate Change In Sub-Saharan Africa to Cost 17 Billion Per Year – And Will Be Higher If We Don’t Act Now! Durban UN climate meeting must prioritize African Agenda say top World Bank officials**. 07/06/2011. Disponível em: < <http://climatechange.worldbank.org/news/adapting-climate-change-sub-saharan-africa-cost-17-billion-year-%E2%80%93-and-will-be-higher-if-we-do-0>>. Acesso em 10/06/2011.

incluir o financiamento necessário para a transição desses países para economias de baixo-carbono. Contudo, o Relatório relativo aos Fundos Climáticos²⁷⁶ indica uma aprovação total da ordem de um bilhão e duzentos mil dólares, em 2011, com desembolso efetivo de apenas trezentos e setenta e nove milhões de dólares. A diferença entre o montante necessário e aquele despendido já indica a insuficiência dos recursos disponibilizados e gastos para a efetiva implementação de ações de adaptação na região.

Ações para adaptação, que serão discutidas no próximo tópico, podem contribuir para a prevenção de deslocamentos de pessoas e proteção quando o deslocamento se fizer necessário.

As negociações e decisões tomadas no âmbito da Convenção do Clima indicam avanços e retrocessos e parecem ter mudado de rumo, para priorizar ações de adaptação. Se em 1997, quando assinado o Protocolo de Quioto, parecia haver vontade internacional (ainda que posteriormente não ratificado pelos Estados Unidos) de que se assumissem obrigações vinculantes de redução de emissões de gases de efeito estufa, segundo uma racionalidade de obrigações comuns porém diferenciadas, o período que o sucedeu demonstrou a inércia (ou insuficiência das ações empreendidas) dos países em relação a este objetivo. A decisão da COP 18, que ocorreu em 2012, em Doha, prevê a extensão do Protocolo de Quioto até 2020, mas, pela governança climática internacional atual, parece improvável que ações efetivas de mitigação sejam adotadas.

Essa alteração de foco denota a potencial irreversibilidade das mudanças climáticas, principalmente em razão das insuficientes ações para mitigação. A alteração da perspectiva de abordagem preocupa, pois parece aceitar a possibilidade de que as causas das alterações do clima não sejam enfrentadas adequadamente, desde que aliviadas suas consequências. O problema é que as ações de adaptação também têm sido insuficientes, dentre outras razões por falta de tecnologia e subfinanciamento, conforme se verá no próximo tópico.

²⁷⁶ NAKHOODA, Smita; CARAVANI, Alice e BIRD, Neil. Climate finance in Sub-Saharan Africa

Climate Funds Update - Climate Finance Policy Briefs. Novembro 2011. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=6151&title=climate-finance-sub-saharan-africa>>. Acesso em 10/01/2012.

Se, anteriormente, a racionalidade por trás do protocolo de Quioto previa certa vinculação de países fundada no reconhecimento de sua contribuição histórica para as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, a participação atual nos diversos fundos de financiamento, bastante direcionados para ações de adaptação, não vincula suficientemente os países ao problema. O foco na adaptação é importante, mas cabe a reflexão sobre a tentativa de alteração de perspectiva, que parece estar em curso, de que a vinculação dos demais países ao problema seria meramente humanitária e que o financiamento de ações de adaptação nos países mais vulneráveis seria uma liberalidade, ao menos até 2020²⁷⁷.

10.1 Ações de adaptação e de aumento da resiliência

Medidas de adaptação referem-se às ações tomadas para ajustar modos de vida às novas condições impostas, principalmente por fenômenos ambientais relacionados a aspectos físicos e climáticos²⁷⁸. Tais ações, que podem ser de iniciativa pública ou privada, visam à redução do nível de vulnerabilidade de populações a desastres ambientais e a situações decorrentes de mudanças climáticas. As adaptações são alterações nas rotinas sociais e econômicas, em processos ou estruturas, que visam a reduzir a possibilidade de danos, ou visam a criar novas oportunidades de melhoria.

Ações de adaptação podem ocorrer voluntariamente ou podem ser impulsionadas por políticas públicas. As vantagens de que sejam previstas em políticas públicas residem na maximização da eficácia das ações de adaptação e na possibilidade de que sejam evitados efeitos negativos. Isso porque para a elaboração de ações de adaptação é necessária disponibilidade de informações sobre a previsibilidade, causas e efeitos de eventos climáticos, além de que seja considerado horizonte temporal mais amplo – o que não ocorre em geral com ações individuais. Ademais, ações de adaptação voluntárias são

²⁷⁷O Grupo de Trabalho ad hoc criado na COP 17, de Durban, teria a incumbência de trabalhar em proposta de sistema vinculante para redução de emissões de carbono, que passaria a vigor a partir de 2020. Não se sabe quais as ações serão propostas por esse grupo e qual será adesão a elas.

²⁷⁸ HUMPHREYS, *op. cit.*, p. 16.

em geral reativas. A antecipação é sempre mais difícil, mas muito mais importante do ponto de vista de redução de efeitos sobre as populações humanas.

Ações de adaptação devem ser proporcionais ao nível de vulnerabilidade da comunidade, ou seja, ao nível de exposição a crises impulsionadas por causas ambientais, que se combinam com causas econômicas, sociais e políticas, incluindo a capacidade de lidar com os efeitos adversos de eventos ambientais.

No contexto das mudanças climáticas, medidas de adaptação, conjuntamente com aquelas de mitigação, encontram-se no centro da política internacional do clima. O Relatório intitulado “Administrando os riscos de eventos extremos e desastres para adaptação avançada às mudanças climáticas” (*Managing the risks of extreme events and disasters to advanced climate change adaptation*), publicado pelo IPCC em 2012, indica a tônica dos esforços futuros a serem empreendidos nos debates sobre os efeitos das mudanças climáticas, principalmente tendo em vista as dificuldades na implementação das medidas de mitigação.

Arelado às medidas de adaptação, tem-se o fortalecimento da resiliência. Resiliência é um termo retirado da física, que consiste na capacidade dos materiais de resistirem a choques e de voltarem ao seu estado anterior depois de terem sofrido pressão ou de não deformarem após a pressão²⁷⁹. Diferentes materiais apresentam diferentes níveis de resiliência. O termo foi transportado para a biologia com o significado de capacidade de recuperação dos ecossistemas²⁸⁰. No âmbito da ecologia, o termo resiliência é bastante utilizado e constitui componente central na adaptação de indivíduos e grupos sociais às mudanças ambientais e inclui a capacidade de instituições sociais, inclusive do direito, de resistir a choques e a tensões ambientais²⁸¹. O conceito de resiliência está diretamente relacionado à vulnerabilidade social e ao risco de potenciais danos em situações de degradação ambiental ou de eventos ambientais extremos²⁸².

²⁷⁹ BARLACH, L.. **O que é resiliência humana? Uma contribuição para a construção do conceito**. 108p. Dissertação (Mestrado), Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2005.

²⁸⁰ ODUM, Eugene P.. **Ecologia**. Tradução Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara Koogan S.A., 1988, p. 32.

²⁸¹ KLIOT, *io. cit.*, p. 84/85.

²⁸² *Idem, ibidem*, p. 85.

Aplicada ao ser humano, a resiliência significa, portanto, sua capacidade de superação de um trauma, através da possibilidade de reconstrução de sua vida, não obstante as adversidades. O conceito de resiliência não pressupõe o retorno do ser humano ao estado anterior, mas sua reação positiva de enfrentamento das dificuldades. Yunes afirma que “resiliência é uma capacidade universal que permite que uma pessoa, grupo ou comunidade previna, minimize ou supere os efeitos nocivos das adversidades”²⁸³. Se a resiliência aumenta a capacidade de enfrentamento do ser humano das adversidades, ela certamente diminui o seu nível de vulnerabilidade a contextos de degradação ambiental, a desastres ambientais e aos impactos decorrentes das mudanças climáticas. A resiliência contribui para que medidas de adaptação criativas sejam adotadas pelos indivíduos.

Para o desenvolvimento da resiliência contribuem diversos fatores, tais como o nível de tecnologia e de educação, a forma de ver a vida e o mundo, o nível de integração comunitária. Perguntar-se sobre a resiliência é questionar-se sobre o que é capaz de fazer um ser humano resistir após uma situação de choque, como guerras, violências, mas também após desastres naturais e contextos de extrema degradação ambiental, que geram escassez de água, de alimentos, de energia, epidemias, destruição de casas, animais e infraestrutura.

Há uma série de razões para que seja dada tamanha relevância a medidas de adaptação e de aumento da resiliência aos impactos das mudanças climáticas, seja porque eventos naturais decorrentes de alterações climáticas já estão sendo observados ou porque ainda que as emissões de gases de efeito estufa fossem reduzidas a zero, talvez fossem necessárias décadas para que as alterações no regime do clima pudessem ser revertidas.

Nesse ponto, Schipper²⁸⁴ identifica três correntes quanto às respostas às mudanças climáticas: a primeira delas seria uma visão “limitacionista”, onde o cerne dos esforços estaria na redução das emissões de gases de efeito estufa; a segunda seria uma visão “adaptacionista”, em que não seriam requeridas medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e uma terceira corrente, mais recente, em que as mudanças

²⁸³ YUNES, M. A. M. **Psicologia Positiva e Resiliência: O Foco no Indivíduo e na Família**. Psicologia em Estudo. Maringá, v. 8, num. esp., 2003, p. 75/84.

²⁸⁴ SCHIPPER, E.; LISA F. **Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process**. *Reciel* 15 (1), 2006.

climáticas são tidas como um fato e ações de adaptação são tidas como essenciais ao lado daquelas de mitigação das emissões. Em teoria, a relação entre adaptação e mitigação seria inversamente proporcional. Quanto maior a mitigação, menos ações de adaptação seriam necessárias²⁸⁵.

No que se refere aos deslocamentos de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, a reflexão sobre a implementação de medidas de adaptação e de aumento da resiliência está no centro das políticas de enfrentamento da questão, por três razões principais. Seja porque o próprio fenômeno em si pode consistir em medida de adaptação às adversidades ambientais, porque medidas eficazes de adaptação e de aumento da resiliência podem prevenir o deslocamento de pessoas, ou, ainda, porque o deslocamento pode indicar o fracasso das ações de adaptação.

A importância de ações para adaptação foi mencionada na Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (1992) e no Protocolo de Quioto, negociado em 1997. Todavia, sua implementação apenas teve início com a COP 07, de Marraqueche, quando foram criados três fundos internacionais para o suporte de ações de adaptação. O primeiro deles, conhecido como Fundo para os países menos desenvolvidos (*“least development Funds”*), tem por objetivo o enfrentamento da vulnerabilidade desses países, através da elaboração e implementação de Programas Nacionais de Ação para Adaptação (*“NAPAs”* no acrônimo em inglês e como são conhecidos), os quais estabelecem ações prioritárias de adaptação. O segundo é conhecido como Fundo Especial para as Mudanças Climáticas (*“Special Climate Change Fund”*) e financia atividades de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e também medidas de adaptação em países em desenvolvimento. O terceiro, o Fundo de Adaptação (*“Adaptation Fund”*), tem por objetivo a implementação de ações de adaptação em geral, cujos recursos provêm de contribuições voluntárias²⁸⁶.

De 2005 até 2010 foi implementado, no âmbito da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, o Programa de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidade e adaptação às

²⁸⁵ VERSCHUUR, *op. cit.*, p. 14.

²⁸⁶ Conforme exposto no tópico sobre a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, em 2010 foi criado o Fundo Climático Verde, na COP 16 de Cancun, México. Esse fundo ainda não está em operação, mas espera-se que no futuro ele agregue o Fundo para os países menos desenvolvidos, o Fundo Especial para as Mudanças Climáticas e o Fundo de Adaptação.

mudanças climáticas. A sua meta principal era desenvolver a capacidade internacional, regional e local de compreensão das medidas de adaptação necessárias para a redução da vulnerabilidade. O Programa de Nairobi constitui, portanto, plataforma para a disseminação de conhecimentos sobre ações de adaptação e contribuiu para o intercâmbio de ações criativas e de experiências implantacionais.

Os NAPAs constituem instrumentos instituídos no âmbito da Convenção-Quadro para gestão de contextos de vulnerabilidade que possam resultar em deslocamentos de pessoas induzidos por fatores ambientais. Eles almejam fornecer um procedimento para que os países menos desenvolvidos possam identificar as possíveis ações prioritárias que respondam às suas necessidades imediatas e urgentes de adaptação às mudanças do clima, para as quais a demora possa resultar em aumento de sua vulnerabilidade.

Na primeira fase, até outubro de 2008, trinta e oito países haviam apresentado seus planos de ação. Na sequência, Angola também apresentou seu plano, totalizando trinta e nove países²⁸⁷. Na preparação dos NAPAs, os países resumiram as informações que possuíam disponíveis, realizando uma avaliação de sua vulnerabilidade e identificando medidas-chaves para sua adaptação. Da análise dos NAPAs elaborados, percebem-se as limitações decorrentes da insuficiência de informações que muitos países dispõem sobre os potenciais efeitos das mudanças climáticas e da degradação ambiental sobre as atividades e infraestruturas de suas comunidades.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) avaliou os NAPAs em seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007/2008 e considerou que:

muitos desses planos incluem trabalho analítico útil, fornecendo indicações importantes sobre as prioridades. No entanto, eles sofrem de dois básicos defeitos. Primeiro, eles fornecem respostas muito limitadas para o desafio que é a adaptação às mudanças climáticas, focando principalmente em provar as alterações do clima e em projetos de pequena escala: a média de proposta de financiamento solicitada por país é de 24 milhões de dólares. Ademais, os NAPAs foram, na maioria dos países que os apresentara, projetados à parte das medidas institucionais para a redução da pobreza. O resultado é uma resposta

²⁸⁷ Os NAPAs estão todos disponíveis na página das Nações Unidas para a Convenção-Quadros sobre Mudança Climática.
http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php

baseada em projetos que não conseguem integrar o planeamento da adaptação com o desenvolvimento de políticas mais amplas para a superação da vulnerabilidade e da marginalização²⁸⁸.

A maioria dos NAPAs considera que as ações de adaptação indicadas seriam relevantes para a redução de pressões migratórias, possibilitando a permanência das pessoas em seus locais de residência original. As estratégias visualizadas geralmente procuram adaptar práticas agrícolas, a gestão de terras pastoris, a infraestrutura, tais como diques e barreiras costeiras, os padrões de pesca e outras ações para redução de pressões sobre ecossistemas frágeis. Bangladeshi, por exemplo, afirma pretender combater a salinização, considerando que esta ação ajudaria a reduzir o deslocamento de pessoas para as cidades em busca de empregos, pois esse movimento gera pressão sobre os centros urbanos e aumento da pobreza e vulnerabilidade. Outros NAPAs focam na importância da implantação de sistemas de avisos emergenciais, com vistas a reduzir as perdas humanas em desastres ambientais, cuja recorrência se intensificará com as mudanças climáticas. Tuvalu, por sua vez, propõe a implantação de plano de ação de reassentamento e resgate para os momentos pós desastre.

Interessante notar que alguns NAPAs apresentados consideram o próprio deslocamento de pessoas como ação para a adaptação. Isso se dá, principalmente, em países que buscam reduzir as pressões populacionais sobre ecossistemas sensíveis ou em países que já vislumbram como inevitáveis os movimentos e reassentamentos de pessoas. Merece atenção a proposta da Gâmbia de deslocamento de pessoas como estratégia para endereçar o problema da escassez de água potável em regiões do país, sem informar como se daria tal deslocamento. São Tomé e Príncipe propõe a realocação da população das

²⁸⁸ Tradução livre de: “Many of these plans include useful analytical work, providing important insights on priorities. However, they suffer from two basic shortcomings. First, they provide a very limited response to the adaptation challenge, focusing primarily in ‘climate-proofing’ though small scale projects: the average country financing proposal generated in the plans amounts to US\$ 24 million. Second, the NAPAs have, in most countries, been developed outside the institutional framework for national planning on poverty reduction. The upshot is a project-based response that fails to integrate adaptation planning into the development of wider policies for overcoming vulnerability and marginalization”. Nações Unidas. Programa para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano, 2007/2008, p. 04.

comunidades costeiras de Malanza e Santa Catarina em razão dos constantes riscos de enchente, que tenderão a se agravar com o aumento do nível do mar²⁸⁹.

A crítica que se faz aos NAPAs apresentados e ao foco que se têm dado aos Planos de Adaptação, no âmbito da Convenção-Quadro, é quanto ao seu distanciamento das ações para fortalecimento da resiliência, para o desenvolvimento da comunidade e consequente diminuição de sua vulnerabilidade social. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de um planejamento conjunto das ações de adaptação e de desenvolvimento, seja porque o suporte financeiro à adaptação pode consistir em suporte ao desenvolvimento ou porque ações voltadas ao desenvolvimento podem contribuir para a redução do nível de vulnerabilidade, ou porque, em outra perspectiva, ações desenvolvimentistas também podem causar efeitos negativos, em contextos específicos. Considera-se importantíssimo que, no âmbito dos estudos de impacto ambiental, os impactos de um empreendimento sejam considerados em conjunto com os efeitos das mudanças climáticas sobre o ambiente físico e humano, com vistas a verificar suas interações com ações de adaptação ou com os cenários estimados decorrentes de alterações climáticas. A participação dos organismos de financiamento na implementação de estudos de impactos ambientais mais condizentes com a realidade ambiental atual também é premente.

Os projetos de adaptação devem considerar a resiliência de cada comunidade e trabalhar para o seu fortalecimento. As fronteiras da resiliência dependem de tecnologia, mas também dizem respeito às capacidades do ser humano e, nesse ponto, distinguem-se da renda simplesmente. A resiliência pressupõe a presença de recursos intangíveis, tais como educação e saúde, que garantem a capacidade de enfrentamento das adversidades pelo indivíduo, inclusive da pobreza.

Concretamente, cabem indagações acerca da definição das ações de adaptação. As questões a serem respondidas dizem respeito a quais incentivos podem ser criados para dirigir a adaptação em uma direção desejada, quais barreiras existem e como elas podem ser ultrapassadas, quem suporta os custos e como podem ser endereçadas as consequências da redistribuição de custos para ações de adaptação.

²⁸⁹ LACZKO, Frank; AGNAZARM, Christine (ed.). **Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence**. International Organization for Migration (IOM), 2009, p. 364/365.

A questão sobre os custos para a implementação de ações de adaptação merece atenção, principalmente quando se refere aos países mais vulneráveis ao deslocamento forçado de pessoas. Ações para adaptação podem parecer menos urgentes do que ações imediatas de combate à pobreza, em contextos de recursos escassíssimos. Todavia, é importante que o problema seja enfrentado em âmbito internacional de forma conjunta, pois se percebe a intrínseca complementaridade entre seus objetivos, sendo o ponto comum o combate à vulnerabilidade. A implementação de planos de ação conjuntos tem como benefício o aproveitamento de sinergias e a redução de custos, com melhores resultados para ambas as agendas: redução da pobreza, desenvolvimento e adaptação às mudanças climáticas. Ações de adaptação implementadas isoladamente, sem que se coordenem com ações para o combate à pobreza, de melhorias na utilização do solo, das condições de moradia, de controle ambiental, estão fadadas ao insucesso e ao desperdício de recursos.

A integração das ações contribuiria, por outro lado, para que não fossem implementadas ações desenvolvimentistas que acabam por aumentar os riscos relacionados aos impactos das mudanças climáticas. Indica-se, nesse contexto, a importância da alteração dos parâmetros para a análise de impactos ambientais. Além disso, faz-se necessário que os Planos Nacionais de Mudanças Climáticas, em geral, prevejam atuação conjunta de pastas diversas, com vistas a que as ações governamentais não aumentem riscos transversos não considerados a efeitos danosos de eventos climáticos extremos; mas que, por outro lado, contribuam para a redução da vulnerabilidade ambiental.

Ações de adaptação deveriam considerar seus efeitos sobre o deslocamento de pessoas e como os fatores de repulsão e atração para o movimento podem ser mitigados. A incorporação do *fator deslocamento* nas políticas de adaptação pode prevenir o movimento forçado e facilitar o deslocamento voluntário. Contudo, como os países mais vulneráveis são em geral também alguns dos mais pobres, a reflexão sobre mecanismos de financiamento e de desenvolvimento de tecnologia para a implementação de ações de adaptação indica o centro do problema. Caberá a consideração da vinculação e interesse da comunidade internacional para a implementação de medidas de adaptação efetivas, que sejam suficientes para proteger as pessoas de deslocamentos forçados em contextos em que presente causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas.

CAPÍTULO III - DIREITOS HUMANOS GLOBAIS – NECESSÁRIA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO

1. A tortuosa relação entre o homem, o meio ambiente e o desenvolvimento

A temática das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas ilustra os efeitos danosos da tortuosa relação estabelecida entre o homem, o meio ambiente e o desenvolvimento. A noção de vulnerabilidade, principalmente aos impactos decorrentes das mudanças climáticas, demonstra a relação de injustiça global econômica e ambiental que move as relações humanas nos dias atuais, em que os impactos gerados pela exploração ambiental com vistas à manutenção de um modo de vida usufruído por pequena parte da população do planeta terão repercussões mais graves sobre justamente aqueles que já sofrem com a escassez de recursos e que, historicamente, foram os que menos contribuíram para a acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera. Como consequência, tem-se movimentos desiguais de pessoas.

Atualmente, situações de degradação ambiental são observadas em contextos urbanos e rurais, por motivos diferentes, mas ensejam impactos ambientais importantes em ambos os casos. Nas cidades, a degradação refere-se principalmente à contaminação do solo e águas, à impermeabilização do solo, à poluição do ar, à formação de ilhas de calor, à urbanização de áreas que deveriam ser preservadas com vegetação. Na zona rural, a degradação do meio ambiente relaciona-se, em geral, com práticas agrícolas inadequadas, atividades de extração mineral, que geram o esgotamento dos nutrientes do solo e o assoreamento dos rios, com a contaminação de solo e águas pelo uso indiscriminado de defensivos agrícolas ou de outras substâncias e com o desmatamento e extinção de espécies.

A degradação ambiental consiste em degeneração do ambiente, com perda da fauna, flora, biodiversidade e impactos sobre o sistema hidrológico. Muito embora a degradação ambiental possa se dar por alterações naturais no ecossistema, normalmente decorre de ações antrópicas associadas ao próprio desenvolvimento e à poluição, que

atuam lentamente a impactar progressivamente o ambiente. Contextos de pobreza, com baixo nível de tecnologia, associados à escassez de recursos, também propiciam a degradação ambiental.

Além disso, a acumulação indiscriminada de gases de efeito estufa na atmosfera, com impactos sobre o regime climático global, é uma forma de degradação do meio ambiente, seja em razão da própria concentração de gases na atmosfera, seja em decorrência dos impactos danosos das alterações do clima sobre diversas partes do planeta, agravando riscos ambientais preexistentes.

Nesse ponto, é importante ter-se em mente que os seres humanos não são apenas as vítimas da degradação ambiental e das mudanças ambientais, mas agentes causadores direta e indiretamente de tais contextos²⁹⁰, pois as atividades humanas têm transformado os ecossistemas e os submetido a estresses – o que tem também ocasionado redução das taxas de resiliência e de regeneração desses ecossistemas²⁹¹.

O momento em que o homem deixou de ser coletor para desenvolver atividades agrícolas significou marco importante na sua relação com a natureza, enquanto indicador do impacto da ação humana sobre o mundo não humano. A partir de então, ações vistas como importantes avanços da humanidade, com significado de “desenvolvimento”, passaram a denotar impactos humanos sobre a natureza.

Durante a maior parte da história humana, até o surgimento da agricultura, caça e coleta foram os principais métodos de subsistência. Embora a agricultura tenha sido tradicionalmente considerado um indicador do avanço humano e do progresso, alguns estudos arqueológicos têm demonstrado que a mudança para as técnicas de cultivo foi o primeiro indicador de um significativo impacto humano sobre o mundo natural²⁹².

²⁹⁰BENISTON, Martin. Issues redating to environmental change and population migrations. A climatologist's perspective. In: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010, p. 11/12.

²⁹¹*Idem, ibidem*, p. 01.

²⁹²Tradução livre de: “Through most of human history, until the emergence of agriculture, hunting and gathering were the main methods of subsistence. While agriculture has traditionally been considered an indicator of human advancement and progress, some archeological studies have shown that the shift to farming techniques was the first indicator of a significant human impact on the natural world”. LEIB, Linda

Todavia, muito embora hoje se perceba que os efeitos do agir humano sobre a natureza podiam ser observados, ainda que em escala local, desde os primórdios da história humana, tais impactos apenas recentemente passaram a ser discutidos e avaliados. Sobre a degradação ambiental, principalmente em razão de processos erosivos por desmatamento, descreve José Eli da Veiga sua ocorrência na idade antiga:

O declínio de muitas sociedades esteve ligado a processos erosivos decorrentes da devastação florestal. O caso mais evidente foi o desaparecimento da civilização maia clássica entre 800 e 900 d.C. Mas também na Grécia havia começado a surgir sinais de destruição por volta de 650 a.C., como consequência de excessivo pastoreio nas terras que não serviam para a agricultura (5/5 do total). Apesar do conhecimento grego sobre técnicas de conservação de solo, como o terraceamento e a fertilização orgânica, a pressão demográfica tornou carecas as colinas da Ática. Em 590 a.C., uma reforma constitucional proposta por Sólon chegou a prever a proibição da agricultura em áreas de declive. E, algumas décadas mais tarde, o tirano Peisistratus iniciou a recuperação dos solos degradados por meio do plantio de oliveiras. A mesma coisa ocorreu em escala ampliada com o Império Romano a partir de 58 a.C.²⁹³.

Somente a partir dos anos 60 do século XX, o debate sobre os efeitos do agir humano sobre o meio ambiente ganhou palco. Relata Eli Lopes da Veiga que no final daquela década foi criado, por um grupo de empresários transnacionais o que ficou conhecido como Clube de Roma, que teria patrocinado a elaboração de um relatório por cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachussets (*“Massachussets Institute of Technology – MIT”*), nos Estados Unidos. O grupo de pesquisadores era chefiado por Donella Meadows, motivo pelo qual o relatório final é também conhecido como “Relatório Meadows”, e apresentou de modo simplificado o tempo necessário para o esgotamento dos recursos naturais, caso fossem mantidas as tendências de crescimento até então prevalentes²⁹⁴. Muito se questiona sobre a metodologia utilizada para a elaboração desse relatório, mas seu efeito simbólico foi importante para as discussões sobre os impactos do

Hajjar. **Human Rights and the environment: philosophical, theoretical and legal perspectives**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 15/16.

²⁹³ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do séc. XXI**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 71/72.

²⁹⁴ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006, p. 67/68.

agir humano e do desenvolvimento sobre o mundo natural, em escala global, sendo até hoje lembrado como um relato sobre os limites ao crescimento.

A relação estabelecida entre o homem e os recursos naturais do planeta pode ser apreendida refletindo-se sobre uma curta parábola descrita por Hardin pela primeira vez em 1968 e que é conhecida como a “*tragédia dos comuns*”. Essa parábola convida a imaginar-se uma pastagem utilizada para pastoreio, aberta a todos, em que cada vaqueiro trabalha para manter o maior número de gado possível sobre este pasto comum. Tudo está bem enquanto o número de animais que pastam permanece abaixo da capacidade de suporte das terras²⁹⁵.

O pastor racional conclui que o único caminho sensato para ele seguir é o de adicionar outro animal para seu rebanho. E outro, e outro.[...] Mas esta é a conclusão alcançada por todos e cada pastor racional partilha de um bem comum. Aí é a tragédia. Cada homem está trancado em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites - num mundo que é limitado. Ruína é o destino para o qual todos os homens caminham, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns. Liberdade dos comuns traz ruína para todos²⁹⁶.

Hardin convida o leitor a refletir sobre os limites ecológicos do uso do meio ambiente, ao afirmar que o uso excessivo dos recursos pelos agentes autointeressados pode levar à destruição ambiental e a danos irreversíveis. Essa reflexão associa os limites ecológicos aos limites ao próprio desenvolvimento. Hardin propõe o aprofundamento do pensamento no tocante à liberdade de utilização do que ele chama de “*bens comuns*” – que diz com o valor dos bens naturais, enquanto bens de todos. Os questionamentos suscitados por Hardin culminam na reflexão sobre a dimensão ética das relações da humanidade com o mundo não humano, suscitando questionamentos quanto à justiça intergeracional e

²⁹⁵ CONNELLY, James e SMITH, Graham. **Politics and the environment: from theory to practice**. London: Routledge, 2003, p.02/03.

²⁹⁶ Tradução livre de: “The rational herdsman concludes that the only sensible course for him to pursue is to add another animal to his herd. And another; and another...But this is the conclusion reached by each and every rational herdsman sharing a commons. Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in commons brings ruin to all”. HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science Magazine, Vol. 162, 1968, p. 1243.

extraterritorial, ou seja, quanto às obrigações das gerações atuais em relação às gerações futuras e em relação às pessoas separadas territorialmente.

A temática das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas com as mudanças climáticas concretiza a parábola de Hardin, visto que o acúmulo de gases de efeito estufa decorre da utilização autointeressada de um bem comum, que é a atmosfera. Assim como a pastagem ilustrada por Hardin, tudo parecia estar bem enquanto a concentração de gases na atmosfera ainda não havia alcançado nível suficiente para a alteração dos regimes climáticos do planeta. A percepção de que seria ilimitado o volume de emissões de gases de efeito estufa e de que essas emissões (quando não claramente poluentes) seriam inofensivas, é inadequada em relação ao nível de conhecimento científico atual e em relação aos eventos danosos já observados, de que ilustrativos os deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais.

Ilustrativamente, no contexto das discussões suscitadas pelo Relatório Meadows, insere-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu em 1972 em Estocolmo²⁹⁷ – Suécia e que significou verdadeiro marco para o direito internacional do meio ambiente, além de ponto de partida para a cooperação internacional sobre questões de proteção ambiental. Na esteira da Conferência de 1972, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (“PNUMA”) em 1985, tendo-lhe sido atribuída tarefa de indicar diretrizes de ações de proteção ao meio ambiente. Na sequência, foi criada em 1987 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, presidida pela primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundland. Desta Comissão resultou o relatório que ficou conhecido como “Relatório Brundland”, que tinha o título “Nosso

²⁹⁷A Conferência de Estocolmo de 1972 constitui ponto de partida no debate intergovernamental sobre a relação do homem com o meio ambiente, tendo tido como principais temas discutidos a proteção transfronteiriça do ar, com destaque para a chuva ácida, e a intensa exploração de recursos naturais. Como resultado das discussões sobre a necessidade de preservação da biosfera, criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o primeiro com um mandato internacional em matéria exclusivamente ambiental. Nessa Conferência foi firmada uma declaração de 26 princípios que tinham por objetivo introduzir nos países signatários normas de proteção ambiental. Os mais significativos seriam: direito a um meio ambiente de qualidade (princípio 1); responsabilidade em relação às gerações futuras (princípios 1, 2 e 5); direito de um país de explorar seus recursos de acordo com suas políticas ambientais e obrigação de não provocar prejuízos transfronteiriços (princípio 21); obrigação dos estados de cooperar para desenvolver uma legislação internacional que trate de responsabilidade e indenização por prejuízos extraterritoriais. (princípio 22).

Futuro Comum”, a indicar problemas ambientais comuns a toda humanidade e a sugerir o caminho do desenvolvimento sustentável.

Questões que eram anteriormente enfrentadas do ponto de vista local ou regional passaram a ser encaradas em escala planetária e transgeracional, pois reconhecidos os efeitos do agir humano sobre a natureza em seus impactos permanentes e transfronteiriços. O ponto fundamental de discussão passou a ser a relação entre o homem, o meio ambiente e o desenvolvimento. Essas questões são de difícil solução, pois se referem à relação entre as gerações humanas e do homem com o mundo não humano.

Na sequência, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92 significou verdadeiro esforço para o estabelecimento de novas diretrizes de desenvolvimento que se pautassem na proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Declaração do Rio propugnou a busca pelo desenvolvimento sustentável e reafirmou princípios apresentados na Conferência de Estocolmo, dentre os quais merece destaque o princípio de nº 07, que enunciou a necessidade de que questões ambientais sejam enfrentadas globalmente, pois os impactos serão sentidos por todos, muito embora a parcela de responsabilidade de cada país seja diferenciada com base na sua contribuição para a degradação ambiental global.

Em 1997, ocorreu, em Nova Iorque, o que se chamou de Cúpula da Terra (ou Rio+5), que teve como pauta principal a discussão do Programa da Agenda 21. Dez anos após a Rio-92, a Cúpula Mundial sobre o desenvolvimento sustentável reuniu-se em Johannesburgo, na África do Sul, e, em 2012, novamente no Rio de Janeiro (“Rio+20”).

O que se pode perceber é que as políticas de enfrentamento dos impactos da ação humana sobre a natureza estão trancadas em círculo de difícil solução em que a redução dos impactos ambientais requer medidas que colateralmente possam reduzir o desenvolvimento. Por outro lado, a capacidade de adaptação e de resiliência aos impactos ambientais é proporcional ao nível de desenvolvimento (como no caso das pessoas forçadas a se deslocar). Em síntese, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento é o vetor gerador de grande parte dos impactos ambientais, é ele que reduz a vulnerabilidade a tais impactos. A compreensão desse sistema leva à trágica conclusão de que os menos

responsáveis pelos efeitos antrópicos sobre a natureza serão os mais afetados, porque menos desenvolvidos e mais vulneráveis.

As mudanças climáticas ilustram o efeito global do agir humano sobre a natureza. O nível de desenvolvimento econômico, somado ao nível de consumo e ao tipo de bens consumidos, além de pressões demográficas, faz com que os impactos do agir humano tenham se tornado interconectados, cumulativos, complexos e globais²⁹⁸. Os efeitos globais do agir humano já foram reconhecidos no considerando da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, ao definir que “as atividades humanas têm aumentado substancialmente as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, e isso causará aumento da temperatura média da superfície terrestre e da atmosfera e poderá adversamente afetar a humanidade e os ecossistemas naturais”.

Diante do novo contexto de impactos globais, o dever de proteção da pessoa humana também precisa ter sua dimensão expandida, como abordado por Hans Jonas em “o princípio responsabilidade”, pois somente assim poderá fundamentar ações efetivas de proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas.

2. Hans Jonas – O princípio da responsabilidade

Em 1979, Hans Jonas publicou a obra “Princípio da responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica”, reformulando princípios, direitos e deveres da ética kantiana, para sua aplicação em uma nova dimensão que considerasse as condições globais da vida humana, o futuro longínquo ou o risco de autodestruição. Da sua vasta obra, esta foi a que o consagrou indelevelmente. Nunca antes, em nenhum período da

²⁹⁸Sobre a globalização, Lewandowski anota que “A globalização, todavia, não se resume a esse novo modo de produção capitalista, estruturado em escala mundial. Ela decorre também da universalização dos padrões culturais e da necessidade de equacionamento comum dos problemas que afetam a totalidade do planeta, como a degradação do meio ambiente, a explosão demográfica, o desrespeito aos direitos humanos, a disseminação de doenças endêmicas, a multiplicação de conflitos regionais etc”. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Globalização e soberania. In: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JUNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida e POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. **Direito internacional, humanismo e globalidade**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 294.

história, a humanidade correu tanto risco de sobrevivência e foi tão importante o enunciado de um “imperativo de existência da humanidade”.

A premissa de Hans Jonas é a de que “a despeito de toda a liberdade concedida à autodeterminação, nem mesmo no interior do ambiente artificial o seu arbítrio poderá revogar algum dia as condições básicas da existência humana”²⁹⁹. Ou seja, nenhuma ação humana, por mais socialmente aceita, regular e conforme o direito, poderá ser marcada pela irresponsabilidade, quando puser em risco a manutenção das condições básicas da existência humana.

Já no mundo antigo, Sófocles cantava a antítese da grandiosidade e pequenice do homem. Contudo, Sófocles, como se percebe do belíssimo trecho de *Antígona* citado abaixo, não poderia imaginar que a ousadia e o engenho humano poderiam ameaçar sua própria existência no planeta.

Numerosas são as maravilhas da natureza, mas de todas a maior é o homem!
Sangrando os mares espumosos, impelido pelos ventos do sul, ele avança e
arrosta as vagas imensas que rugem ao redor!

E Gea, a suprema divindade, que a todas mais supera, na sua eternidade, ele a
corta com suas charruas, que de ano em ano, vão e vêm, fertilizando o solo
graças à força das alimárias!

Os bandos de pássaros ligeiros; as hordas de animais selvagens e peixes que
habitam as águas do mar, a todos eles o homem engenhoso captura e prende nas
malhas de suas redes.

Com seu engenho ele amansa, igualmente o animal agreste que corre livre pelos
montes, bem como o dócil cavalo, em cuja nuca ele assentará o jugo e o
infatigável touro das montanhas.

E a língua, e o pensamento alado. E os sentimentos de onde emergem as cidades,
tudo isso ele ensinou a si mesmo! E também a abrigar-se das intempéries e dos
rigores da natureza! Fecundo em recursos, previne-se sempre contra os
imprevistos. Só contra a morte ele é impotente, embora já tenha sido capaz de

²⁹⁹JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução: Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 33.

descobrir remédio para muitas doenças, contra as quais nada se podia fazer outrora.

Dotado de inteligência e de talentos extraordinários, ora caminha em direção ao bem, ora ao mal... Quando honra as leis da terra e a justiça divina ao qual jurou respeitar, ele pode alçar-se bem alto em sua cidade, mas excluído de sua cidade será ele, caso se deixe desencaminhar pelo Mal”³⁰⁰.

O ponto central da obra “Ética da Responsabilidade” de Hans Jonas reside na responsabilidade ética humana em relação ao mundo natural e às outras pessoas, que emerge do domínio e das alterações na natureza empreendidas pelo ser humano. Antes da revolução industrial e da exacerbação das alterações do ambiente natural, a ética endereçava-se à relação direta do homem com o homem ou de cada ser humano consigo mesmo. Tratava-se de uma ética marcadamente antropocêntrica e estática. Nas palavras de Jonas, “para efeito da ação nessa esfera a entidade ‘homem’ e sua condição fundamental era considerada como constante quanto à sua essência, não sendo ela própria objeto da *tecne* (arte) reconfiguradora”³⁰¹.

O agir humano era avaliado no âmbito da práxis, de seu alcance imediato e não requeria qualquer planejamento a longo prazo, pois não se cogitava de efeitos permanentes do agir humano³⁰². Como afirma Jonas, “a natureza não era objeto da responsabilidade humana – ela cuidava de si mesma e, com a persuasão e a insistência necessárias, também tomava conta do homem: diante dela eram úteis a inteligência e a inventividade, não a ética”.

Contudo, o âmbito de influência espaço temporal do agir humano foi alterado significativamente com a introdução de técnicas com grandeza inédita, que marcaram tanto a modernidade como a contemporaneidade, ou pós modernidade. A ética

³⁰⁰SÓFOCLES. *Antígona*. Trad. J.B. Mello e Souza. Rio de Janeiro: Tecnoprint,[s.d].

³⁰¹JONAS, *op. cit.*, p. 35.

³⁰²“Essa proximidade de objetivos era válida tanto para o tempo quanto para o espaço. O alcance efetivo da ação era pequeno, o intervalo de tempo para previsão, definição de objetivo e imputabilidade era curto, e limitado ao controle sobre as circunstâncias. O comportamento correto possuía seus critérios imediatos e sua consecução quase imediata. O longo trajeto das consequências ficava ao critério do acaso, do destino ou da providência. Por conseguinte, a ética tinha a ver com o aqui e o agora, com as ocasiões que se apresentavam aos homens, com as situações recorrentes e típicas da vida privada e pública. O homem bom era o que se defrontava virtuosa e sabiamente com essas ocasiões, que cultivava em si a capacidade para tal, e que no mais conformava-se com o desconhecido”. JONAS, *op. cit.*, p. 39.

antiga parece não ser mais suficiente para lidar com a ordem de grandeza e extensão das consequências do agir humano na atualidade. Refira-se, nesse sentido, a Jonas, ao ilustrar que “o coro de Antígona sobre o ‘Ungeheure’, o fantástico poder do homem, soaria bem diferente hoje, assumindo a palavra ‘fantástico’ um outro sentido; e não mais bastaria a advertência aos indivíduos para que respeitassem as leis”³⁰³.

Os riscos decorrentes do agir humano atual ameaçam o meio ambiente em uma intensidade sem precedentes. Hans Jonas propõe que o imperativo ético seja revisto e expandido para a nova dimensão do agir humano, de modo que o sujeito atuante seja guiado pela seguinte máxima: “Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra”³⁰⁴; ou expresso negativamente: “Aja de modo a que os efeitos da tua ação não sejam destrutivos para a possibilidade futura de uma tal vida”; ou, simplesmente ‘Não ponha em perigo as condições necessárias para a conservação indefinida da humanidade sobre a Terra’³⁰⁵.

Hans Jonas ultrapassa os limites da ética monológica e individualista do imperativo categórico kantiano, para considerar a nova dimensão tecnológica do agir humano.

Vale a pena mencionar que com Kant consolidou-se o processo de secularização da dignidade humana, com a construção de suas bases sobre a razão humana, considerada a categoria universal comum a todos os seres humanos – que seria, portanto, valor fundante de sua dignidade. Desde então, a noção de pessoa humana encontra-se vinculada à ideia de autonomia, de um sujeito moral participativo e responsável, que ostenta uma dignidade intrínseca. Segundo Lucien Sève:

A pessoa, escreve então Kant na *Metafísica dos costumes*, é aquele sujeito o qual as ações são suscetíveis de imputação, o que significa que ele pode ser visto não como causa passiva mas como ator responsável porque livre, sendo capaz de

³⁰³ JONAS, *op. cit.*, p. 39.

³⁰⁴ *Idem, ibidem*, p. 47/48.

³⁰⁵ *Idem, ibidem*, p. 47/48.

agir, em virtude de representações morais independentes de toda determinação sensível³⁰⁶.

Kant procurou travar uma separação absoluta entre as coisas e os seres humanos, considerando que, enquanto uma coisa tem valor econômico (preço) ou afetivo (relativo), os seres humanos não têm preço e seu valor independe da afeição, pois têm a substância de pessoa, e a pessoa é um fim em si mesmo; ela nunca pode ser considerada um meio, ainda que nobre³⁰⁷. Concebeu, assim, a noção de reino dos fins em consonância com o importante *mandamento do amor ao próximo*, do qual emergiu a ideia de unidade do gênero humano.

Do valor inerente ao ser humano, como um fim em si mesmo, deduziu a máxima: *“Aja de tal modo que você trate a humanidade tanto em sua pessoa como na pessoa de todos os outros sempre ao mesmo tempo como fim, e jamais como simples meio”*. Ou seja, a noção de dignidade humana, na teoria kantiana, desdobra-se em uma ética do dever, segundo a qual “todo ser humano tem um direito legítimo ao respeito de seus semelhantes e está, por sua vez, obrigado a respeitar todos os demais”³⁰⁸, ao fundamento de que a humanidade possui uma dignidade intrínseca, “pois um ser humano não pode ser usado meramente como um meio por qualquer ser humano (quer por outros quer, inclusive, por si mesmo), mas deve sempre ser usado ao mesmo tempo como um fim”³⁰⁹.

Ainda hoje, as ideias expostas por Kant são consideradas por muitos autores como fundamento da noção de dignidade da pessoa humana.

³⁰⁶Tradução livre de: “La personne écrite ainsi Kant dans la Métaphysique des mœurs, est ce sujet dont les actions sont susceptibles d’imputation, ce qui signifie qu’il peut en être regardé non comme cause passive mais comme acteur responsable parce que libre, étant capable d’agir en vertu de représentations morales indépendantes de toute détermination sensible”. SÈVE, Lucien. **Qu’est-ce que la personne humaine? Bioéthique et démocratie**. Paris: La Dispute, 2006, p. 38.

³⁰⁷COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 297.

³⁰⁸KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. São Paulo: Edipro, 2003, p. 306.

³⁰⁹*Idem, ibidem*, p. 306.

Os mandamentos da ética tradicional estariam confinadas ao “círculo imediato da razão”³¹⁰: “ama o teu próximo como a ti mesmo, instrui teu filho no caminho da verdade, “almeja a excelência por meio do desenvolvimento e da realização das melhores possibilidades da tua existência como homem, submete o teu bem pessoal ao bem comum; nunca trate os teus semelhantes como simples meios, mas sempre como fim em si mesmos”³¹¹. Em todas essas máximas, a conduta humana é avaliada em relação ao presente, por interlocutores morais do mesmo espaço temporal. Assim, nas palavras de Jonas, na ética tradicional, “o universo moral consiste nos contemporâneos, e o seu horizonte futuro limita-se à extensão previsível do tempo de suas vidas”³¹².

Com o progresso tecnológico as ações humanas assumem dimensão ampliada e devem prestar contas com muito mais interesses em jogo e com interlocutores intergeracionais. O agir humano ganha dimensão muito mais ameaçadora, com danos potenciais difusos, às futuras gerações e à própria existência da humanidade³¹³. Sobre a dimensão ampliada do agir humano, na esteira do que coloca Hans Jonas, Zigmund Bauman também indica que:

O âmbito relativamente curto do impulso moral não representava um perigo mortal para a humanidade, pela simples razão que, graças ao primitivismo da tecnologia disponível, as consequências das ações humanas eram limitadas no tempo e no espaço, como o impulso moral. Apenas há pouco tempo, a situação sofreu uma mudança radical: o âmbito espaço-temporal dos efeitos previstos e imprevisos das ações humanas aumentou de forma incrível, enquanto a dotação moral do homem não sofreu expansão símile. O que fazemos hoje e que podemos fazer pode mudar completamente a situação de terras e gerações distantes; hoje, os efeitos de nossas ações são ainda mais radicais porque já não somos capazes de prever o caminho. A vastidão deles ultrapassam a capacidade

³¹⁰JONAS, *op. cit.*, p. 36.

³¹¹*Idem, ibidem*, p. 36.

³¹²*Idem, ibidem*, p. 36.

³¹³Ver nesse ponto, comentário ilustrativo de Jonas de que “no caso do progresso tecnológico, a ‘totalidade’ dos interesses arriscados no jogo possui um sentido incomparavelmente mais amplo do que aquilo que normalmente se arrisca nas decisões humanas, Quando, na hora fatídica, o líder político arrisca a existência inteira de seu clã, de sua cidade e de sua nação, ele sabe que mesmo após a eventual derrocada continuará existindo uma humanidade e um mundo da vida aqui na Terra. Só nos marcos desse pressuposto abrangente torna-se moralmente defensável, em casos extremos, o grande risco ímpar. Mesmo para salvar sua nação fica proibido ao estadista utilizar qualquer meio que possa aniquilar a humanidade”. *Idem, ibidem*, p. 85-86.

da nossa imaginação (que está sempre ligada ao tempo e local), bem como a possibilidade de um controle moral (como tais efeitos são largamente superiores aos limites do pequeno espaço, que são cortados com as dimensões nossos hábitos morais)³¹⁴.

De fato, os avanços tecnológicos alargam o círculo de efeitos das ações humanas, que passam a ter potenciais efeitos sobre a existência de homens no futuro e separados territorialmente das fontes causadoras. Em razão dessa nova perspectiva alargada, Jonas propugna uma nova compreensão da responsabilidade de cada indivíduo e dos Estados. Veja-se as considerações de Jonas:

Mas, agora, entre as possíveis obras da tecnologia, há algumas que, por seus efeitos cumulativos, têm precisamente essa abrangência e penetração globais, ou seja, têm o poder de pôr em perigo quer a existência inteira ou a essência inteira dos homens no futuro. Em sua decisão fatídica, o estadista pode idealmente supor que compreende aqueles pelos quais se decide, na condição de procurador. Mas **não seria possível supor que a humanidade que ainda está por vir possa concordar com sua própria inexistência ou desumanização**; contudo, caso se queira supor essa hipótese (quase desvairada), ela teria de ser repelida: pois **existe (como ainda deve ser demonstrado) uma obrigação incondicional de existir, por parte da humanidade, que não pode ser confundida com a obrigação condicional de existir, por parte de cada indivíduo. Pode-se discutir a respeito do direito individual ao suicídio, mas não a respeito do direito de suicídio por parte da humanidade**³¹⁵. [grifos nossos].

Para Jonas, o princípio ético fundamental, do qual a máxima reformulada do agir humano extrai a sua validade nos dias atuais, seria o seguinte: a “existência ou a

³¹⁴Tradução livre de: “La portata relativamente corta dell’impulso morale non rappresentava un pericolo mortale per l’umanità, per la semplice ragione che, grazie alla primitività della tecnica a disposizione, le conseguenze delle azioni umane erano limitate, nel tempo e nello spazio, quanto l’impulso morale. Solo da poco tempo a questa parte la situazione ha subito un cambiamento radicale: la portata spazio-temporale degli effetti previsti e non previsti delle azioni umane si è accresciuta in modo incredibile, mentre la dotazione morale dell’uomo non ha subito una pari espansione. Ciò che oggi facciamo e siamo capaci di fare può cambiare completamente la situazione di terre e generazioni lontane; oggi gli effetti delle nostre azioni sono tanto più radicali in quanto non siamo più capaci di prevederli fino in fondo. La loro vestità oltrepassa le capacità della nostra immaginazione (che resta sempre legata al tempo e al luogo) nonché le possibilità di un controllo morale (in quanto tali effetti superano largamente le frontiere di quel piccolo spazio a misura del quale sono tagliate le nostre abitudini morali)”. BAUMAN, Zigmund. **Il disagio della postmodernità**. Tradução para o italiano Vera Verdiani. Milão: Bruno Mondadori, 2002, p. 53.

³¹⁵JONAS, *op. cit.*, p. 85-86.

essência do homem, em sua totalidade, nunca podem ser transformadas em apostas do agir”³¹⁶. Hans Jonas define, portanto, o imperativo da existência da humanidade, que “significa um dever para com a existência da humanidade futura, independentemente do fato de que nossos descendentes diretos estejam entre ela; em segundo lugar um dever em relação ao seu modo de ser, à sua condição”³¹⁷.

O imperativo da existência vincula uma ética global e transgeracional, ou seja, em relação aos habitantes do planeta como um todo e àqueles que ainda não existem. O princípio da responsabilidade nessa perspectiva “tem de ser independente tanto da ideia de um direito quanto da ideia de uma reciprocidade”³¹⁸, pois se refere à relação imanente entre gerações da humanidade, independentemente de qualquer condição. Destarte, Jonas define que “para nós, contemporâneos, em decorrência do direito daqueles que virão e cuja existência podemos desde já antecipar, existe um dever como agentes causais, graças ao qual nós assumimos para com eles a responsabilidade por nossos atos cujas dimensões impliquem repercussões de longo prazo”³¹⁹.

Esse dever assumido em relação aos homens futuros não exige “a presença de sua corporificação no mundo”³²⁰, pois “partilha com o homem responsável a comunidade do *humanum*, que tem sobre ele um direito originário, mesmo que não seja exclusivo”³²¹. Nas palavras de Hans Jonas, “a primeira de todas as responsabilidades é garantir a possibilidade de que haja responsabilidades”³²².

O princípio responsabilidade de Hans Jonas, ao fundar-se, por um lado, no imperativo da existência humana e, de outro lado, na observância das dimensões permanentes e globais dos riscos advindos do agir humano na contemporaneidade, propugna a responsabilidade por condutas que possam causar danos ou ameaçar a existência e as condições de vida de populações presentes e/ou futuras e

³¹⁶JONAS, *op. cit.*, p. 86.

³¹⁷*Idem ibidem*, p. 90.

³¹⁸*Idem ibidem*, p. 89.

³¹⁹*Idem ibidem*, p. 91-92.

³²⁰*Idem ibidem*, p. 94.

³²¹*Idem ibidem*, p. 175.

³²²*Idem ibidem*, p. 176-177.

independentemente de fronteiras estatais. Trata-se de uma responsabilidade ética expandida, fundada na proteção do ser humano e condizente com a dimensão alargada dos efeitos da tecnologia e do nível de consumo atuais, que impõe, por um lado, a avaliação dos seus riscos globais e intergeracionais, por outro lado, o redimensionamento da responsabilidade social e jurídica.

O princípio responsabilidade propõe a proteção do ser humano face aos desafios mais recentes apresentados pela tecnologia e pelos padrões de consumo predominantes, principalmente em relação à destruição do meio ambiente, com efeitos danosos globais para as presentes e futuras gerações. Tais desafios inserem-se na marcha de avanços e retrocessos para a proteção da pessoa humana e tem questionado a suficiência do sistema atual de proteção de direitos humanos. Como bem coloca Beck, “as sociedades modernas são confrontadas com as bases e com os limites do seu próprio modelo”³²³.

As pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelos efeitos das mudanças climáticas são a mais clara ilustração dos danos extraterritoriais e cumulativos de um modelo civilizacional; dos impactos expandidos do agir humano, mencionados por Hans Jonas, que ameaçam a existência e as condições de vida de populações no planeta. O problema impõe, para o seu enfrentamento, o afastamento da racionalidade da irresponsabilidade organizada – o que não deve ser confundido com a responsabilização internacional voltada para a reparação. As condições ambientais atuais requerem que o ordenamento jurídico volte-se também aos efeitos combinados e cumulativos, oriundos de várias fontes de poluição e de impacto ambiental, capazes de produzir efeitos globais duradouros. Trata-se de um novo momento de reconstrução dos direitos humanos, de natureza global, que deve operacionalizar proteção em contextos de violações de direitos humanos por agentes indefinidos, conectados, cumulativos e globais.

³²³BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 17.

3. Inadequação do enfrentamento pela responsabilização internacional de Estados por violação de normas de direito internacional

O “princípio da responsabilidade” de Hans Jonas indica um dever ético de proteção que decorre da dimensão expandida dos efeitos do agir humano na atualidade, que alcança abrangência global e intergeracional. A responsabilidade de todos os Estados e de todas as pessoas pelos efeitos globais do agir humano não deve ser confundida, contudo, com indicação de que o enfrentamento das externalidades de tal agir deva ocorrer por meio do sistema atual de responsabilização internacional de Estados por violação de normas de direito internacional, com sucessiva reparação.

O princípio da responsabilização de Estados é premissa para o sistema jurídico internacional, para que possa promover regras de conduta a Estados igualmente soberanos. Malcom Shaw coloca que “a responsabilidade dos Estados é um princípio basilar do direito internacional, originado da natureza do sistema jurídico internacional e das doutrinas de soberania e igualdade dos Estados”³²⁴. Nas palavras de André de Carvalho Ramos:

A existência desse dever universal de ‘não violação’ da esfera jurídica alheia, sobre o qual pende a hipótese de sanção, exerce uma função protetora dos interesses de todos, possuindo também uma feição de garantia dos bens jurídicos.

No caso do Direito Internacional, a responsabilidade é uma garantia da ordem jurídica como um todo, já que possibilita a manutenção do equilíbrio e da equivalência entre os Estados-membros da comunidade internacional, o que, de resto, mantém possível a cooperação em um mundo de Estados interdependentes³²⁵.

Irineu Strenger coloca que o reconhecimento mútuo dos Estados, como iguais, funda as relações interestatais e dele decorre a responsabilidade estatal.

[...] todas as relações entre Estados nascem do fato inicial de seu reconhecimento mútuo. Reconhecendo-se mutualmente como soberanos, os Estados se

³²⁴SHAW, *op. cit.*, p. 572.

³²⁵RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 67.

reconhecem como juridicamente iguais no exercício de todas as prerrogativas inerentes a esta soberania: as relações futuras que derivarão desse reconhecimento se apoiarão sobre a base de uma perfeita reciprocidade de direitos e deveres. A responsabilidade dos Estados é, pois na ordem internacional o corolário obrigatório de sua igualdade³²⁶.

O sistema de responsabilidade internacional é recente e tem construção costumeira e jurisprudencial. No caso Fábrica de Chorzow³²⁷, que envolvia a expropriação de uma fábrica alemã de fertilizantes localizada em Chorzow, pela Polônia, país onde se localizava, a Corte Permanente de Justiça Internacional, reconheceu o princípio segundo o qual o descumprimento de uma obrigação internacional gera o dever de eliminação e de reparação dos danos causados. A Polônia foi condenada a reparar os danos causados, ao fundamento de que teria violado a Convenção sobre a Alta Silésia, celebrada entre a Alemanha e a Polônia em 1922. No caso Estreito de Corfu³²⁸, de 1949, a Corte Internacional de Justiça também fez menção ao princípio da responsabilidade internacional.

Tendo em vista a ausência de delimitação jurídica dos requisitos e limites para a responsabilização de Estados, a Assembleia Geral da ONU requereu, em 1953, por meio da Resolução n. 799, à Comissão de Direito Internacional (“CDI”), que desse início aos estudos de princípios de direito internacional aplicáveis à responsabilidade de Estados. Foi, então, nomeado como relator especial, em 1955, o cubano Francisco Garcia-Amador. O segundo relator especial nomeado foi Roberto Ago, mas foi somente sob a relatoria de James Crawford que foi publicada a redação final do Projeto de Convenção. Os estudos desenvolvidos pela Comissão de Direito Internacional culminaram na elaboração de um projeto de convenção internacional sobre a responsabilidade internacional³²⁹.

³²⁶STRENGER, Irineu. **Responsabilidade do dano em Direito Internacional Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 289.

³²⁷Corte Permanente de Justiça Internacional. **Case concerning the factory at Chorzow**. Julgamento de 13/09/1978, Série A, n. 17, p. 29.

³²⁸Corte Internacional de Justiça. **Caso canal de Corfu**. Julgamento de 09/04/1949, ICJ Reports, 1949, p. 23.

³²⁹André de Carvalho Ramos faz referência às iniciativas anteriores de codificação sobre a responsabilidade internacional de Estados: “pode-se citar o projeto elaborado pela Associação de Direito Internacional do Japão, sobre ‘Regras relativas à responsabilidade do Estado em face de danos causados a pessoas e bens de estrangeiros’, a resolução do Instituto de Direito Internacional de 1927 sobre ‘Responsabilidade internacional dos Estados em razão de danos causados em seu território à pessoa ou a bem estrangeiro’, ou o projeto de

O art. 1º do Projeto de Convenção sobre responsabilidade internacional, elaborado pela CDI, define que “todo fato internacionalmente ilícito do Estado acarreta a responsabilidade internacional deste”. O artigo 2º identifica dois elementos de definição do ato ilícito internacional: a imputabilidade e a violação de uma obrigação internacional vinculante³³⁰, os quais André de Carvalho Ramos considera elementos objetivo e subjetivo da responsabilidade estatal:

Sendo assim, o fato ilícito é composto por um elemento dito subjetivo e por outro elemento, dito objetivo. O elemento subjetivo é a identificação da conduta atribuível a um determinado Estado. [...] Com isso, o componente subjetivo do fato internacionalmente ilícito exige a imputação da infração ao Estado. Logo, analisam-se as condutas de indivíduos e órgãos imputados ao Estado, de acordo com o Direito Internacional.

O segundo elemento é objetivo e diz respeito ao nexo entre a conduta estatal e a violação de obrigação internacional. Assim, o componente objetivo requer que a conduta estatal constitua infração de norma internacional.

A imputação e a ilicitude formam, então, os elementos do fato ilícito, sendo o primeiro elemento considerado como elemento constitutivo subjetivo e o segundo como elemento constitutivo negativo³³¹.

Com relação ao elemento objetivo, a violação da obrigação internacional ocorre quando o comportamento do Estado está em desconformidade, ainda que parcial, com uma obrigação assumida por ele. Essa obrigação pode se referir a qualquer matéria ou conteúdo da norma violada, que esteja em vigor no momento em que o ato ocorre, conforme indicam os artigos 12 e 13 do Projeto da CDI.

Artigo 12. Existência de uma violação de uma obrigação internacional

convenção sobre responsabilidade internacional dos Estados por danos causados aos estrangeiros, elaborado pela Harvard Law School em 1929, entre outros”. RAMOS, 2004, p. 51/52.

³³⁰ “Art. 2. Elementos de um ato internacionalmente ilícito do Estado

Há um ato internacionalmente ilícito do Estado quando a conduta, consistindo em uma ação ou omissão:

- a) É atribuível ao Estado consoante o direito internacional;
- b) Constitui uma violação de uma obrigação internacional”.

³³¹ RAMOS, 2004, p. 109.

Há uma violação de uma obrigação internacional por um Estado quando um ato deste Estado não está em conformidade com o que lhe é exigido por esta obrigação, independentemente de sua origem ou natureza.

Art. 13 Obrigação internacional em vigor para um Estado

Um ato de um Estado não constitui uma violação de uma obrigação, a menos que o Estado esteja vinculado pela obrigação em questão no momento em que o ato ocorre.

Ou seja, a violação ocorre quando a conduta do Estado infringe uma obrigação estabelecida pelo direito internacional. Para Malcom Shaw, o princípio da responsabilidade³³² prevê que “toda vez que um Estado comete um ato internacional ilícito contra outro Estado, cria-se responsabilidade internacional entre os dois. A violação de uma obrigação internacional dá origem a uma exigência de reparação”³³³.

Além da imputabilidade e da violação de norma internacional, é necessária a existência de nexos causal entre a conduta estatal que caracteriza a violação de obrigação internacional com o eventual dano causado. Nesse ponto, André de Carvalho Ramos explica que:

a responsabilidade deriva da imputação de consequências pela incidência de norma jurídica. Assim, a responsabilidade pode ser resumida da seguinte sequência de elementos: ocorrência de um suporte fático (formado sempre pela violação da esfera jurídica de uma pessoa, causada por um fato, ou por um ato atribuíveis a alguém que não a pessoa lesada), o nexo causal entre o fato, ou o ato, e o dano, e ainda eventualmente a culpa na conduta lesiva³³⁴.

A noção de nexo causal como pressuposto para a responsabilidade tem por fundamento a busca da definição de uma imputação segura, com a determinação de uma relação uniforme entre o agente causador e o impacto (ou dano). O ponto de partida são as leis naturais de aferição da causalidade. O direito, contudo, tem valorado a causalidade por meio da teoria da equivalência das condições e da causalidade adequada. Annelise

³³² Conforme se busca indicar o princípio jurídico de responsabilidade internacional de Estados não deve ser confundido com o “princípio responsabilidade” enunciado por Hans Jonas.

³³³ SHAW, *op. cit.*, p. 572.

³³⁴ RAMOS, 2004, p. 61.

Monteiro, ao abordar as teorias de causalidade para a determinação do dano ambiental, apresenta as seguintes distinções:

Para a teoria da causalidade adequada, há seleção, entre as diversas possíveis causas, daquela que apresente idoneidade lesiva para a produção do dano. Essa avaliação da idoneidade lesiva é feita a partir de um juízo de adequação social da suposta causa (condição), percebendo-se se, em abstrato, aquela suposta causa tem aptidão para produzir o dano. Já para a teoria da equivalência das condições, o liame causal é aferido sempre que a condição tiver concorrido para o dano, mesmo que não seja a causa direta deste. Na hipótese de responsabilidade subjetiva, a culpabilidade do agente opera como um fator de limitação, impedindo-se que a busca da condição seja infinita. No contexto da responsabilidade objetiva, a limitação é feita através da periculosidade da atividade ou da omissão, aferindo-se a se há conexão entre a atividade de risco e o dano³³⁵.

A questão das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas envolve relação de dupla multicausalidade. O primeiro nível multicausal refere aos diversos fatores de atração e de repulsão para o deslocamento de pessoas. No segundo nível multicausal, às causas ambientais de repulsão agregam-se outras causas econômicas, sociais, políticas e culturais.

Como fator multiplicador de ameaças, atuam os efeitos das mudanças climáticas. Mas as mudanças climáticas também decorrem da atuação interconexa de múltiplos fatores e agentes, até mesmo separados no tempo e espaço. Nos casos de desastres ambientais, como tufões, furacões, enchentes, aumento dos níveis do oceano, o vínculo entre atividades humanas que tenham gerado a emissão de gases de efeito estufa e, assim, tenham contribuído para as mudanças climáticas, e tais eventos naturais é extremamente difuso.

A dificuldade se deve à complexidade: (i) na avaliação dos riscos atrelados à acumulação espaço temporal de efeitos nocivos aparentemente inofensivos, se individualmente considerados, de atividades humanas (caracterizando a responsabilidade difusa); e (ii) decorrente dos danos que também são difusos e que outras vezes impactam mais profundamente locais desatrelados do ponto causador. À dificuldade na identificação

³³⁵ STEIGLER, Annelise Monteiro. **A imputação da responsabilidade civil por danos ambientais associados às mudanças climáticas**. Revista de Direito Ambiental. Vol. 58, abril 2010, p. 223.

científica de um nexo causal preciso, segue-se a dificuldade de intervenção legal sobre esse nexo causal difuso.

Ademais, as emissões de gases de efeito estufa por causas antropogênicas são parte indissociável do modo de vida dominante no mundo. Ainda que alguns Estados emitam mais gases do que outros, as emissões foram historicamente aceitas como externalidade negativa necessária e natural dos padrões de produção e de consumo que envolvem o modo de vida mais moderno do homem. Indicações de alteração do paradigma de aceitação de emissões livres de carbono são recentes e ainda não consolidadas. As obrigações assumidas no Protocolo de Quioto da Convenção sobre Mudança Climática não foram ratificadas por vários países. Jane McAdam considera que, justamente porque as emissões históricas de gases de efeito estufa eram consideradas legais, seria incabível a responsabilização, pois esta se funda justamente na distinção entre lícito e ilícito.

O principal problema é que, para estabelecer a responsabilidade por um ato ilícito deve ser demonstrado que a alegada conduta era ilegal ou abusiva no momento em que foi realizada. Isto imediatamente apresenta dificuldades, porque a legislação da maioria dos Estados, e o direito internacional em si, não continha regras que proibissem certos níveis de emissões de carbono até muito recentemente. Por isso, é muito difícil estabelecer a responsabilidade legal por emissões históricas que predominantemente contribuíram para mudanças climáticas antropogênicas, porque essas emissões por empresas ou governos, durante esses períodos, não eram ilegais³³⁶.

Em 1978, a CDI começou a analisar a “responsabilidade internacional por consequências danosas de atos não proibidos pelo direito internacional”³³⁷, com foco nos danos ambientais. Segundo Shaw, a Comissão teria elaborado distinção entre a responsabilidade internacional e a responsabilidade do Estado, sendo que a última decorreria de violação do direito internacional, enquanto a primeira poderia se referir a

³³⁶ Tradução livre de: “The primary problem is that to establish responsibility for a wrong it has to be shown that the alleged conduct was illegal or otherwise wrongful at the time it was carried out. This immediately presents difficulties, because the law of most States, and international law itself, did not contain any rules prohibiting certain levels of carbono emissions until very recently. Consequently, it is very difficult to establish legal liability for historical emissions which have predominantly contributed to anthropogenic climate change, because such emissions by companies or governments during those periods were not unlawful”. MCADAM, Jane. **Climate Change, Forced Migration, and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, versão eletrônica Kindle, posição 1205.

³³⁷ Comissão de Direito Internacional. **Yearbook of the ILC**. Vol. II, parte 2, 1978, p. 149.

consequências danosas de uma atividade lícita³³⁸. Contudo, o trabalho revisado acabou resultando no Projeto de Artigos de 2001, que teve como foco atividades nocivas. O artigo 1º define seu campo de aplicação a atividades não proibidas do direito internacional que ensejem “risco de causar danos ultrafronteiriços *significativos* em virtude de suas consequências físicas” [grifos nossos]. Comentário da CDI sobre este artigo indica que a noção de risco deve se referir a uma alta possibilidade de causar grandes danos ultrafronteiriços³³⁹. Ações comuns, difusas e aparentemente inofensivas, que cumuladas colaboram para o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera e para as mudanças do clima, por não serem atividades qualificadas como nocivas, não estariam abrangidas.

A dificuldade reside na charada de como responsabilizar-se Estados ou atores privados por danos que possam ter como causa ações historicamente aceitas e até valorizadas. Essa discussão dá ensejo à reflexão sobre os impactos do agir humano sobre a natureza, visto que o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera tem como causa antropogênica, na maior parte das vezes, emissões autorizadas (consideradas legais, regulares) desses gases. Uma fonte de emissões pode estar licenciada e mesmo assim causar danos. Trata-se de um claro risco invisível da sociedade contemporânea, que tem como característica a união de fontes de causalidade distintas, separadas no tempo e no espaço. Nesse sentido, coloca Ulrich Beck que:

em primeiro lugar, que os riscos da modernização são apresentados de uma maneira universal que é específica e não específica a nível local e, segundo, como são incalculáveis imprescindíveis os caminhos intrincados do seu efeito nocivo. Assim, nos riscos da modernização se reúnem casualmente o que está separado pelo conteúdo, através do espaço e tempo, e, assim, põe-se ao mesmo tempo em um nexo de responsabilidade social e jurídico³⁴⁰.

A presença de certos riscos ambientais, todavia, não pode ser encarada como irresponsabilidade quanto a estes riscos. Pelo contrário, considera-se que a expansão do campo de impacto do agir humano deve vir acompanhada pelo redimensionamento da responsabilidade humana e estatal, conforme expôs com brilhantismo o filósofo alemão

³³⁸SHAW, *op. cit.* p. 635.

³³⁹Comissão de Direito Internacional. Relatório da 53ª sessão. p. 386.

³⁴⁰BECK, Ulrich. **Sociedade do risco. Rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p.28.

Hans Jonas – o que não significa que a responsabilização, como obrigação de reparação por violação de norma internacional, por meio de um litígio, seja a melhor forma de equacionar a questão.

Para o enfrentamento dos riscos invisíveis e autorizados, não existem ainda instrumentos internacionais aceitos e eficazes. Como destaca Humphreys, “o direito internacional não oferece meios claros para avaliação das atividades em razão de seus impactos sobre os direitos humanos nem para vincular os atores principais do desenvolvimento em razão dessas atividades”³⁴¹. A Diretiva Europeia 2004/35/CE, em seu considerando n. 13 reconhece que “nem todas as formas de danos ambientais podem ser corrigidas por mecanismo da responsabilidade”.

No mesmo sentido, Shaw coloca que

a doutrina clássica do direito internacional, fundamentada na responsabilidade civil dos Estados pelo descumprimento de obrigações internacionais e na exigência de fazer reparações por esse descumprimento, é particularmente difícil de aplicar aos problemas ambientais. A necessidade de demonstrar que determinado dano foi causado a um Estado pelas ações de outro Estado indica que esse modelo pode ser aplicado somente a uma parte muito pequena dos problemas ambientais. Em muitos casos, é impossível provar que determinado dano foi causado por determinada fonte, ao mesmo tempo que esse enfoque bilateral não pode reconhecer o fato de que a proteção do meio ambiente planetário é na verdade um problema internacional que exige uma resposta mundial ou pan-estatal e não pode ser resolvido com êxito de forma tão arbitrária e gradativa. Por conseguinte, o modo de tratar das questões ambientais mudou: deixou para trás o modelo de responsabilidade bilateral dos Estados e tem-se dirigido rumo à criação e ao fortalecimento da cooperação internacional³⁴². [grifos nossos].

As dificuldades e a inadequação da aplicação do sistema de responsabilização internacional às pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas decorre da fluidez do dano e da indeterminação de

³⁴¹ HUMPHREYS, Stephen. Conceiving justice: articulating common causes in distinct regimes. In: HUMPHREYS, Stephen (ed.). **Human rights and climate change**. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 299.

³⁴² SHAW, *op. cit.* p. 637.

um claro nexó causal, que associe um dano a um agente causador. No contexto das alterações climáticas, a responsabilidade pelas consequências causadas às comunidades mais vulneráveis se deve a atores difusos, públicos e privados, aos quais é difícil calcular sua responsabilidade individual. Tendo em vista a interconexão do agir humano na globalidade, todas as pessoas poderiam ser, por isso, consideradas responsáveis, pois todas teriam contribuído, de alguma forma, para o resultado.

André de Carvalho Ramos indica que “a reparação é a consequência maior da violação de obrigação internacional primária. Logo, o Estado cumpre sua obrigação internacional secundária nascida da violação de norma primária de Direito Internacional ao reparar o dano causado”³⁴³, conforme, ademais, restou consagrado no caso *Fábrica de Charzow*, já mencionado. Porém, a resposta ao problema das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais, que se agravarão com as mudanças climáticas, por meio de reparação, não responde eficazmente aos desafios apontados pelos contextos de vulnerabilidade, pois não promove a implementação de medidas preventivas, de adaptação e de proteção durante o deslocamento. Como a reparação é posterior, apenas poderia garantir melhores condições para reconstrução, após desastres naturais.

Conforme coloca Canotilho, entramos em uma segunda dimensão de problemas ecológicos: “os problemas da primeira geração incidem fundamentalmente na proteção do ambiente tendo em conta os problemas constitutivos (poluição de águas, ar e solo). Hoje, a segunda geração de problemas ecológicos relaciona-se com efeitos que extravasam a consideração isolada dos elementos constitutivos do ambiente e as implicações dos mesmos”³⁴⁴. Tendo em vista as dificuldades concernentes à indeterminação das fontes emissoras e dos receptores (danos difusos), Canotilho entende que a responsabilização não apresenta solução satisfatória para o enfrentamento dos problemas envolvendo as mudanças climáticas e sugere que sejam buscados outros mecanismos de operacionalização da proteção do meio ambiente e dos seres humanos; talvez por meio de impostos ecológicos e fundos de compensação ambiental, que seriam mecanismos alternativos de vinculação de todos os agentes à solução do problema. Delton

³⁴³ RAMOS, 2004, p. 245.

³⁴⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O direito ao meio ambiente como direito subjectivo**. Boletim da faculdade de Direito STVDIA JURIDICA N 81: A tutela jurídica do meio ambiente presente e futuro: Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 47.

Winter de Carvalho e José Rubens Morato Leite concordam com o posicionamento de Canotilho³⁴⁵.

É claro que, por meio de litígios, o foco pode ser dado a grandes emissores de gases de efeito estufa, mas se trata de uma tentativa de garantir visibilidade ao problema e de tentar simplificar a complexidade envolvida nos agentes causadores. O verdadeiro enfrentamento impõe o reconhecimento de que as mudanças climáticas são fruto de um modelo civilizatório compartilhado, aceito, que precisa ser revisto. Trata-se de um modelo que tem rendido a vida de comunidades vulneráveis ainda mais difícil, que pode agravar riscos existentes, forçando o deslocamento de pessoas, e que, em razão de seus efeitos globais, exige a vinculação internacional para proteção cooperativa das comunidades mais vulneráveis.

4. Direitos humanos globais

Os efeitos das mudanças climáticas, como fator multiplicador de ameaças, incidindo sobre a vulnerabilidade preexistente e atuando para o deslocamento forçado de pessoas, ilustra o fato de que, dado o nível de desenvolvimento econômico, de consumo, o tipo de bens consumidos e as pressões demográficas atuais, ações comuns significam grandes impactos globais. O perigo não está mais no outro, na ameaça externa, mas no risco advindo do agir humano combinado de toda a humanidade. Ulrich Beck considera que:

A sociedade de risco é, em contraste com todas as épocas anteriores (incluindo a sociedade industrial), marcada fundamentalmente por uma carência: pela impossibilidade de imputar externamente as situações de perigo. **À diferença de todas as culturas e fases de desenvolvimento social anteriores, que se viam confrontadas a ameaças das mais variadas formas, atualmente a sociedade se vê, ao lidar com riscos, confrontada consigo mesma.** Riscos são um produto histórico, a imagem especular de ações e omissões humanas, expressão de forças produtivas altamente desenvolvidas. Nessa medida, com a sociedade de

³⁴⁵CARVALHO, Delton Winter e LEITE, José Rubens Morato. **Nexo de causalidade na responsabilidade civil por danos ambientais**. Revista de Direito Ambiental, Vol. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set., 2007, p. 79.

risco, a autogeração das condições sociais de vida torna-se problema e tema (de início, negativamente, na demanda pelo afastamento dos perigos). Se os riscos chegam a inquietar as pessoas, a origem dos perigos já não se encontrará mais no exterior, no exótico, no inumano, e sim, na historicamente adquirida capacidade das pessoas para a autotransformação, para a autoconfiguração e para a destruição das condições de reprodução de toda a vida neste planeta. Isto significa, contudo: as fontes de perigos já não são mais o desconhecimento, e sim o conhecimento, não mais uma dominação deficiente, e sim uma dominação aperfeiçoada da natureza, não mais uma que escapa ao controle humano, e sim justamente o sistema de decisões e coerções objetivas estabelecido com a era industrial³⁴⁶. [grifos nossos]

A atual relação entre o homem e a natureza e entre o homem e o homem impõem nova reconstrução dos direitos humanos, com a previsão de novos mecanismos para a sua proteção.

Com relação à ruptura dos direitos humanos durante a Segunda Guerra Mundial, pelo totalitarismo, Hannah Arendt indica que “não é verdade que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, como afirma o artigo 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, na linha da proclamação anterior pela Declaração de Virgínia de 1776 (artigo 1º) e pela Declaração Francesa de 1789 (artigo 1º). A ruptura pelo totalitarismo indicou que o Estado podia ser o violador de direitos humanos e que as vítimas podiam ser civis, despidos de seus direitos de cidadania e até mesmo de sua nacionalidade. Celso Lafer, ao referir-se à Hannah Arendt, indica a conclusão da filósofa política de que:

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um dado – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política³⁴⁷. [grifos nossos]

³⁴⁶BECK, *op. cit.* p. 275.

³⁴⁷ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 150/151.

A Segunda Guerra Mundial representou grande ruptura com os direitos que eram protegidos por meio de constituições nacionais. Teve início uma segunda fase, de internacionalização dos direitos humanos, mas que a responsabilidade primária de proteção da pessoa humana ainda caberia ao próprio Estado, pois os legames de causalidade das violações de direitos humanos ainda estavam cerrados dentro do Estado.

Os efeitos globais do agir humano, em que as ameaças advêm de ações aparentemente inofensivas, lícitas, interdependentes, que em conjunto geram efeitos danosos, rompem novamente com o paradigma de proteção dos direitos humanos. Os impactos do agir humano na atualidade impõem a inauguração de um terceiro momento, o dos direitos humanos globais, marcado por violações globais, de causalidade difusa, com fluidez e interdependência das fontes causadoras de violação.

Elizabeth Ashford considera que o paradigma atual de direitos humanos foi apropriado para estabelecer mecanismos de proteção quando o comportamento da maioria dos agentes tinha um impacto apenas sobre pequeno grupo de indivíduos com quem interagira pessoalmente³⁴⁸. Ela complementa que “cada vez mais, danos sérios e prevalentes sobre os interesses básicos e a autonomia das pessoas resultam de cadeias causais complexas na qual a ação de milhões de agentes são conjugadas e nenhum ou poucos podem ser indicados como responsáveis por um sério dano específico a uma vítima específica”³⁴⁹.

Não se trata de somente universalizar uma pauta de direitos, indicando quais seriam os direitos a serem reconhecidos a todas as pessoas, mas de garantir que os efeitos globais do agir humano não rendam a realização de direitos humanos extremamente difícil para comunidades vulneráveis. O novo foco estaria na globalidade dos efeitos do agir humano, a exigir mecanismos globais de proteção.

³⁴⁸ASHFORD, Elizabeth. Duties imposed by the human rights. In: POGGE, Thomas (ed.). **Freedom from poverty as a human right. Who owes what to the very poor?** Oxford: Oxford University, 2007, p. 191/192.

³⁴⁹Tradução livre de: “Increasingly, many of most serious and prevalent harms to persons’ basic interests and autonomy result from extremely complex causal chains in which the actions of millions of agents are implicated few or none of whom can be singled out as responsible for a specific serious harm to a specific victim”. ASHFORD, *op. cit.*, p. 191/192.

Os efeitos globais do agir humano indicam que o homem não compartilha somente a condição humana, que motivou a Declaração Universal de Direitos Humanos por ideias jusnaturalistas, mas também o planeta Terra. A vinculação internacional se expandiria em razão das causas globais, interconexas, que passam a unir a humanidade aos impactos globais do agir humano. A partir da ideia de um mandamento de coexistência em um planeta comum, exposta por Hans Jonas, todos que atuam para os efeitos globais ambientais passam a vincular-se ao problema e a um dever ético de atuação para a sua solução.

Impactos ambientais marcados pela globalidade e transtemporalidade das causas e efeitos, que atuam sobre a realização de direitos humanos, como no caso das pessoas que são forçadas a se deslocar por causas ambientais que se agravam com as mudanças climáticas, impõem uma nova realidade para a qual os mecanismos de proteção dos direitos humanos precisam ser reconstruídos. A responsabilidade expandida do agir humano decorre de ações que se somam, que são cumulativas e que causam efeitos conjuntos e globais. São bilhões de pessoas contribuindo com a sua pequena parcela. Da mesma forma, a solução deve ser a vinculação de todos ao problema, por meio de uma cooperação vinculante. Esse dever ético deve motivar um dever jurídico no mesmo sentido.

5. Cooperação vinculante internacional para a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas

Pobre em catástrofes históricas este século na verdade não foi: duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, logo Harrisburg e Bophal, e agora Chernobyl. Isso exige precaução na escolha das palavras e aguça o olhar para singularidades históricas. Todo o sofrimento, toda a miséria e toda a violência que seres humanos infligiram a seres humanos eram então reservados à categoria dos ‘outros’- judeus, negros, mulheres, refugiados, dissidentes, comunistas, etc. De um lado, havia cercas, campos, distritos, blocos militares e, de outro, as próprias quatro paredes – fronteiras reais e simbólicas, atrás das quais aqueles que aparentemente não eram afetados podiam se recolher. Isso tudo continua a existir, e ao mesmo tempo, desde Chernobyl, deixou de existir. É o fim dos ‘outros’, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de

distanciamento, algo que se tornou palpável com a contaminação nuclear. A miséria pode ser segregada, mas não os perigos da era nuclear. E aí reside a novidade de sua força cultural e política³⁵⁰.

Ulrich Beck inicia sua obra “A sociedade do risco” com essa descrição sobre o século XX, que já prenunciava riscos globais. São riscos que não se esgotam em efeitos já ocorridos, mas que são cumulativos e, por isso, invisíveis. Beck apontou para o “feitiço da invisibilidade do risco”³⁵¹.

Alterações climáticas e o deslocamento de pessoas por causas ambientais devem se tornar uma das grandes questões políticas para o século XXI. A gestão adequada e cooperativa deste fenômeno, que concretiza “riscos invisíveis”, será fundamental para garantia do desenvolvimento e da segurança humana internacional. Contudo, cada vez mais é reconhecido pela comunidade internacional que vários países não estão prontos para enfrentar crises ambientais de forma eficaz.

Deve ser considerada a dimensão global e interestatal do problema, seja porque as mudanças climáticas, em suas causas antrópicas, envolvem o agir de todos os Estados, seja porque o enfrentamento do problema exigirá uma compreensão global e interestatal tanto para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa quanto para a garantia de direitos humanos mínimos às populações mais afetadas. A temática deve ser enfrentada a partir de um ponto de vista global e cooperativo, que envolva não apenas os países mais afetados.

O impacto expandido do agir humano, em que ações lícitas e ilícitas emitem gases de efeito estufa e contribuem para as alterações no clima do planeta, agravando os riscos de comunidades vulneráveis a crises ambientais, exige enfrentamento cooperativo do problema. A interdependência das causas requer a interdependência para a solução.

Para Ulrich Beck, o Estado-Nação não seria mais capaz de enfrentar o risco ambiental que se apresenta atualmente, em uma fase pós moderna, impondo-se a

³⁵⁰BECK, *op. cit.*, p. 07.

³⁵¹*Idem, ibidem*, p. 63.

cooperação e o abandono de visões unilaterais³⁵². Anthony Giddens também reconhece que o aquecimento global é apenas um dos inúmeros riscos e incertezas que nos acompanham nos dias de hoje, intrinsecamente ligados à globalização³⁵³ e que tais incertezas acabam por conduzir a uma sociedade cosmopolita global, não originada de uma vontade coletiva, mas que se impõe face à transnacionalidade de tais riscos. Os desafios atualmente enfrentados pela humanidade são marcados pela presença conjugada de riscos ambientais, econômicos e sociais, com causas e consequências que envolvem toda a humanidade, impondo que sejam solidariamente enfrentados por todos os países.

Juridicamente, a vinculação para a atuação internacional poderia decorrer do dever dos Estados de não causar danos a outros Estados, porém com vistas à vinculação para a cooperação e não para a responsabilização internacional.

O direito internacional já estabeleceu o princípio de que um Estado não pode utilizar seu território para causar danos em outros Estados (danos transfronteiriços). Esse princípio originou-se do “*uteri tuout alienum non laedus*” (não usar sua propriedade de modo a causar danos aos outros) e decorre da própria noção de coexistência de diferentes Estados soberanos.

Por mais de meio século, esse princípio tem sido reconhecido por tribunais internacionais como limitador às atividades desenvolvidas no território de cada Estado. Ele foi reconhecido na decisão do caso *Trail Smelter*, em que julgados os danos causados por uma empresa canadense de fundição de zinco e chumbo, situada na Columbia Britânica a aproximadamente dez quilômetros da fronteira com os Estados Unidos, a agricultores americanos que tiveram suas lavouras contaminadas por partículas sulfurosas procedentes das emissões da fundição. A decisão arbitral foi publicada em duas partes, em 16 de abril de 1938 e em 11 de março de 1941, e sustentou que “de acordo com os princípios do direito internacional [...] nenhum Estado tem o direito de usar o seu território ou permitir o uso do mesmo de sorte a causar danos no território de outro Estado ou nas propriedades das pessoas que se encontrem nos mesmos, sempre que produza sérias consequências e o

³⁵²BECK, Ulrich. **The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited.** Theory, Culture & Society. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE, v. 19, n.4, 2002, p. 50/51.

³⁵³GIDDENS, A. **Mundo em Descontrole. O que a globalização está fazendo de nós.** 7ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010, p. 15.

dano seja provado de forma clara e convincente”³⁵⁴. A Corte Internacional de Justiça reforçou no caso Canal de Corfu³⁵⁵ e no parecer consultivo sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares³⁵⁶, a obrigação de todo Estado de não permitir que seu território seja usado para atos contrários ao direito de outros Estados.

Contudo, a regra da responsabilidade negativa enunciada no caso “*Trail Smelter*” exige que o dano e a relação de causalidade sejam provados de forma clara e convincente. Essa regra precisa ser relida em contextos em que presente multicausalidade, que impedem o estabelecimento de um liame unívoco de causalidade, como o das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais. Hoje, os impactos são cumulativos e interdependentes no tempo e no espaço, com danos necessariamente transfronteiriços, porque globais. A nova condição de interconexão da causalidade indica para soluções cooperativas.

Os princípios 21 e 22 da Declaração de Estocolmo de 1972 também apontaram a possibilidade de que Estados pudessem ser responsáveis por resultados nocivos de ações adotadas dentro de seu território que prejudicassem o meio ambiente de outros países.

21 - De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

22 - Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da

³⁵⁴ Nações Unidas. **Reports of International Arbitral Awards: Trail Smelter Case** (United States, Canada), 16 April 1938 And 11 March 1941, v. III, pp. 1905-1982, New York, 2006. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>.

³⁵⁵ Corte Internacional de Justiça. **Caso Canal de Corfu (Reino Unido contra Albânia)**. ICJ Reports, 4, 1949, parágrafo 22.

³⁵⁶ Corte Internacional de Justiça. **Parecer Consultivo sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares**. ICJ Reports, 1996, 241, parágrafo 29.

jurisdição ou sob controle de tais Estados, causem às zonas situadas fora de sua jurisdição.

O dever de não causar danos transfronteiriços deve ser relido a partir de uma perspectiva atual em que os impactos do agir humano, necessariamente globais, não devem render a realização de direitos humanos pelos demais países uma tarefa impossível ou extremamente difícil. No estágio atual de desenvolvimento econômico e bens consumidos, danos transfronteiriços são inevitáveis. Talvez, com o desenvolvimento de novas tecnologias verdes no futuro, as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera sejam equilibradas e reduzida a degradação ambiental global, e, então, o impacto de ações comuns deixe de ser global.

No contexto atual, sugere-se que o dever negativo de não causar danos transfronteiriços seja relido a partir de uma dupla perspectiva negativa e positiva de que: (i) os impactos globais sobre o meio ambiente, ainda que lícitos, não devem render a proteção de direitos humanos pelo próprio Estado em que localizadas comunidades vulneráveis extremamente difícil; (ii) os Estados que historicamente contribuíram para a degradação ambiental global e para o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera devem atuar positivamente para a proteção das comunidades mais vulneráveis.

O impacto global deverá gerar uma vinculação também global para a solução do problema, do qual os deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas é uma ilustração. Trata-se de uma proposta de reconstrução dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, a partir de uma perspectiva condizente com os efeitos do agir humano na atualidade, em que as causas para a violação são difusas, interconexas e globais e requerem atuação cooperativa.

Quanto ao dever jurídico de cooperação, o artigo 2 (1) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exige que cada Estado-Parte tome medidas não só individualmente, mas também através da cooperação internacional, para a realização progressiva dos direitos reconhecidos no Pacto. Contudo, os países têm se recusado a aceitar a proposição de que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais os obriga a prestar assistência financeira internacional. Conforme exposto no Capítulo 2º, o sistema de proteção internacional tem resistido à vinculação para

proteção de pessoas vulneráveis em razão de motivos econômicos. A pobreza de uns não é vista como responsabilidade dos outros, em razão da obrigação primária dos Estados de garantir condições de vida e de desenvolvimento aos seus cidadãos.

Matthew Craven sugere uma abordagem para a questão da aplicação extraterritorial do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que reconheça que, embora “um Estado não seja, necessariamente, diretamente responsável pelas condições em outras partes do globo, e [...] cada estado assuma a responsabilidade primária pelo bem-estar da população local, cada Estado também é necessário para garantir que ele não ponha em causa o gozo dos direitos das pessoas em território estrangeiro”³⁵⁷. Em outras palavras, um Estado não deve interferir com a capacidade dos outros estados para atenderem às suas obrigações. Trata-se de uma obrigação de, no mínimo, não tornar mais difíceis condições de vida em outros países.

Esta obrigação pode ser refletida no dever de que os efeitos das mudanças climáticas não devam agravar a vulnerabilidade de algumas comunidades, tornando extremamente difícil a resiliência e forçando o deslocamento de pessoas. Em razão dos impactos globais de ações cumulativas, conectadas no tempo e no espaço, haveria uma obrigação ética, que deveria determinar uma obrigação jurídica de cooperação para a adaptação, fortalecimento e proteção de direitos humanos. Nesse sentido, Tol e Verheyen³⁵⁸ sugerem que a severidade de um risco ambiental deve determinar o patamar para o estabelecimento de um dever de cuidado e de cooperação: quanto mais óbvio o risco, mais os Estados devem demonstrar que eles adotaram todas as medidas necessárias para a sua materialização.

O dever de cooperação tem raízes mais profundas. O artigo 55 da Carta exige das Nações Unidas promoção de “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos”, e o artigo 56 afirma que “todos os membros se comprometem a tomar medidas separadas e conjuntas, em cooperação com a Organização para a consecução dos fins previstos no artigo 55”. Os artigos 55 e 56 da Carta da ONU

³⁵⁷ CRAVEN, Matthew. The violence of dispossession: Extraterritoriality and Economic, Social and Cultural Rights. In: BADERIN, Mashood e MCCORQUODALE, Robert (ed.). **Economic, Social and Cultural Rights in Action**. Oxford: Oxford, 2007, p. 253.

³⁵⁸ TOL, Richard e VERHEYEN, Roda. **State responsibility and compensation for climate change damages: a legal and economic assessment**. Energy Policy. 1109, 2004.

devem ser relidos à luz da nova realidade e dos efeitos concretos expandidos do agir humano.

O princípio 24 da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de 1972 já indicava que as ações relativas à proteção e melhoria do meio ambiente deveriam ser tratadas em espírito cooperativo. O Princípio 7º da Declaração do Rio de 1992 referiu-se à atuação dos Estados em espírito de cooperação e o princípio 18 determinou que os Estados imediatamente notificassem os outros Estados de eventuais desastres naturais, reconhecendo mecanismo de cooperação internacional vinculante para o enfrentamento de contextos de danos ambientais com impactos transfronteiriços. Os princípios 5, 9, 12, 13, 14 e 27 da Declaração do Rio também indicam a importância da ação cooperativa dos Estados. Tratava-se, contudo, de fomento à cooperação, e não de vinculação clara para a ação cooperativa.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática prevê que medidas de cooperação sejam adotadas para a proteção dos direitos previstos na Convenção:

os Estados-Partes do presente pacto concordam em que as medidas de ordem internacional destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no referido Pacto incluem, sobretudo, a conclusão de convenções, a adoção de recomendações, a prestação de assistência técnica e organização técnica, em conjunto com os governos interessados, e no intuito de efetuar consultas e realizar estudos de reuniões regionais e de reuniões técnicas³⁵⁹.

O artigo 4º da Convenção sobre Mudança Climática prevê que “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 esses efeitos negativos”. Esse dispositivo, combinado com o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, reconhece a distorção entre os países que historicamente mais emitiram gases de efeito estufa na atmosfera e aqueles mais vulneráveis aos efeitos da degradação

³⁵⁹ Artigo 23 do Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Culturais e Sociais.

ambiental e das mudanças climáticas, já indicando, ainda que levemente, um dever de cooperação associado às emissões de gases de efeito estufa.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada reconhece a aplicação da equidade como princípio de direito internacional. O princípio n. 07 da Declaração do Rio definiu que os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas, em relação à degradação do ambiente mundial:

os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. **Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*.** Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente mundial e das tecnologia e dos recursos financeiros de que dispõem [grifos nossos].

A Convenção-Quadro sobre Mudança Climática também reconheceu a responsabilidade comum mas diferenciada dos países:

as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Assim, as Partes que são países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e aos seus efeitos adversos (artigo 3, 1)³⁶⁰ [grifos nossos].

Philippe Sands anota em sua obra sobre direito ambiental internacional que o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada inclui dois elementos: a responsabilidade comum dos Estados pela proteção do meio ambiente e a necessidade de calcular-se a contribuição de cada Estado pelos impactos das mudanças do clima e a sua capacidade de contribuição para a solução do problema. Trata-se de princípio de justiça incorporado no sistema jurídico climático internacional.

³⁶⁰Tradução livre de: Artigo 3 (1) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática: “the parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis if equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof”.

O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada inclui dois elementos. O primeiro diz respeito à responsabilidade comum dos Estados para a proteção do meio ambiente, ou partes dele, nos níveis nacional, regional e global. A segunda diz respeito à necessidade de ter em conta diferentes circunstâncias, particularmente em relação à contribuição de cada Estado para a criação de um determinado problema ambiental e sua capacidade de prevenir, reduzir e controlar a ameaça. Em termos práticos, a aplicação do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada tem pelo menos duas consequências. Primeiro, ele dá direito, ou pode exigir, que todos os Estados envolvidos participem em respostas internacionais destinadas a resolver os problemas ambientais. Em segundo lugar, indica padrões ambientais que impõem obrigações diferentes aos Estados³⁶¹.

Este princípio tem suas raízes no princípio do poluidor-pagador, o qual estabelece que os custos da poluição devem ser arcados pela pessoa responsável pela poluição. Trata-se de um princípio de internalização dos custos do impacto ambiental. O causador do impacto ambiental deve arcar com os custos para a diminuição, prevenção, neutralização e remediação dos danos ambientais causados.

O primeiro instrumento internacional a referir-se ao princípio do poluidor pagador foi o Guia de Princípios sobre Aspectos Econômicos Internacionais de Políticas Ambientais em Recomendação do Conselho da OCDE, de 1972, que previu o princípio para alocação de custos para prevenção da poluição e para o uso de recursos naturais, ao definir que: “Em outras palavras, o custo dessas medidas deve ser refletido no custo de bens e serviços que causam poluição na produção e / ou Consumo. Essas medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significativas no comércio internacional e investimentos”³⁶². Para Cristiane Derani, “com a aplicação do princípio do

³⁶¹Tradução livre de: The principle of common but differentiated responsibility includes two elements. The first concerns the common responsibility of states for the protection of the environment, or parts of it, at the national, regional and global levels. The second concerns the need to take account of differing circumstances, particularly in relation to each state’s contribution to the creation of a particular environmental problem and its ability to prevent, reduce and control the threat. In practical terms, the application of the principle of common but differentiated responsibility has at least two consequences. First, it entitles, or may require, all concerned states to participate in international response measures aimed at addressing environmental problems. Secondly, it leads to environmental standards which impose differing obligations on States”. SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law**. Cambridge: Cambridge, 2003, p. 286.

³⁶²Tradução livre de: “In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied

poluidor pagador, procura-se corrigir esse custo adicional à sociedade, impondo-se sua internalização. O causador da poluição arca com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização deste dano”³⁶³.

Philippe Sands considera que “o significado do princípio [do poluidor-pagador] e sua aplicação a casos particulares e situações permanece aberta à interpretação, particularmente em relação à natureza e extensão dos custos incluídos e as circunstâncias em que o princípio, talvez excepcionalmente, não se aplicará”³⁶⁴.

As objeções à aplicação irrestrita desse princípio no âmbito internacional restam evidentes da redação do princípio 16 da Declaração do Rio, o qual prevê que “as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”.

Philippe Sands coloca que

o princípio do poluidor-pagador não tem recebido o mesmo grau de apoio ou atenção dado ao longo dos anos para o princípio da ação preventiva, ou a atenção mais recentemente concedida ao princípio da precaução [...]. É duvidoso que tenha alcançado o status de uma regra geral, aplicável ao direito internacional consuetudinário, exceto, talvez, em relação aos estados da CE [União Europeia]³⁶⁵.

As dificuldades de aplicação internacional do princípio do poluidor-pagador devem-se à reticência de internalização dos custos das externalidades globais do agir humano. O

by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment”. OCDE. Council Recommendation C(72)128 (1972).

³⁶³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 158.

³⁶⁴Tradução livre de: the meaning of the principle, and its application to particular cases and situations remains open to interpretation, particularly in relation to the nature and extent of the costs included and the circumstances in which the principle will, perhaps exceptionally, not apply”. SANDS, *op. cit.*, p. 280

³⁶⁵Tradução livre de: “The polluter-pays principle has not received the same degree of support or attention accorded over the years to the principle of preventive action, or the attention more recently accorded to the precautionary principle [...]. It is doubtful whether it has achieved the status of a generally applicable rule of customary international law, except perhaps in relation to states in the EC”. SANDS, *op. cit.*, p. 280.

problema das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais que se agravarão com as mudanças climáticas exemplifica uma externalidade do sistema civilizatório predominante, em que efeitos da produção e consumo são sentidos por comunidades vulneráveis destacadas no tempo e no espaço das ações empreendidas.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador indica que, em teoria, todos os países deveriam atuar para prevenir, neutralizar e remediar os efeitos danosos do seu agir, que tem imposto ônus adicionais e desproporcionais aos países mais vulneráveis. O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada define que, embora todos os países causem algum impacto sobre o meio ambiente, a responsabilidade sobre os efeitos desse impacto deve ser diferenciada de acordo com a participação de cada Estado para o problema e de sua capacidade de atuação para a solução.

A busca pela proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas sugere a aplicação de duas linhas de ação cooperativas aparentemente contrárias, mas que seriam complementares. A primeira refere-se à inevitabilidade do deslocamento forçado, enquanto a segunda impõe a possibilidade de um deslocamento com respeito à dignidade do ser humano, quando o movimento significar estratégia última para a sobrevivência e adaptação. O desafio reside na construção das necessárias capacidades operacionais, institucionais e financeiras para, preventivamente, fortalecer a adaptação e a recuperação ambiental, e, como remediação, adotar respostas às crises ambientais e às necessidades específicas das pessoas deslocadas e daquelas que precisariam se deslocar, de modo a garantir a sua máxima proteção.

Quanto às mudanças climáticas, porque funcionam como fator multiplicador de ameaças para o deslocamento de pessoas, atuam como elo de todos os países para o problema, pois, em diversa medida, todos contribuem com emissões de gases de efeito estufa. Considera-se, por isso, que as mudanças climáticas possuam posição central na vinculação internacional para a proteção das pessoas que serão forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas com a degradação ambiental global e com as alterações no clima. Contudo, a Convenção sobre Mudanças Climáticas não aborda a questão dos deslocamentos de pessoas. No âmbito das discussões sobre mudanças climáticas, a importância da temática foi reconhecida na Decisão de Cancun (COP 16), que previu o

encorajamento dos Estados a adotarem medidas para promoção de entendimentos, coordenação e cooperação para os deslocamentos de pessoas por causas ambientais. Contudo, conforme já exposto, as ações até então implementadas denotam subfinanciamento e falta de vinculação suficiente para o enfrentamento do problema.

Sugere-se a reflexão sobre o estabelecimento de mecanismo, no âmbito da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima, para: (i) definição das comunidades mais vulneráveis; (ii) definição e financiamento adequado das ações e da tecnologia necessária para adaptação, como prevenção ao deslocamento, e para a proteção das pessoas durante o deslocamento (quando este se fizer necessário) e no reassentamento; (iii) monitoramento e avaliação das ações implementadas.

Considera-se que esse conjunto de ações deva ser implementado por meio de um mecanismo de cooperação vinculante, que decorra da conexão global, cumulativa e intergeracional de agentes emissores de gases de efeito estufa, que reconheça que o agravamento de riscos ambientais e a multiplicação de ameaças para o deslocamento de pessoas é uma das externalidades negativas do agir humano que, de modo autointeressado, utiliza-se irrestritamente da atmosfera.

O enfrentamento adequado do problema necessita de uma mudança de foco, da responsabilização por dano transfronteiriço para a responsabilidade em cooperar. Se a cooperação para a solução dos desafios envolvendo refugiados no início do século XX fundava-se na solidariedade humana internacional, a cooperação para a proteção das pessoas que serão as mais afetadas pelas mudanças climáticas, e poderão ser forçadas a se deslocar, precisa ser vista como, além de um dever humanitário, um dever jurídico, uma imposição de justiça e de realidade para a proteção de direitos humanos e para a garantia da segurança internacional.

A reflexão sobre o adequado enfrentamento internacional do tema das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais deve abranger as pessoas que não cruzam as fronteiras de seus países. O sistema de proteção por meio do direito dos refugiados ou da proteção complementar resume-se a hipótese extraterritoriais e sugere que caso elas não tenham deixado seus países, não emergiria qualquer dever de proteção. Essa racionalidade parece equivocada, pois significaria dizer que impactos globais do agir

humano são aceitos em qualquer medida, desde que as pessoas mantenham-se circunscritas às fronteiras de seus países.

O mecanismo de cooperação vinculante poderia promover ações preventivas, adaptativas, suficientes para que as pessoas não fossem forçadas a se deslocar. E quando necessário o deslocamento como medida última, poderia atuar para que o movimento, o reassentamento e o retorno ocorressem da forma mais digna possível. Nesse sentido, um Protocolo à Convenção-Quadro sobre Mudança Climática poderia prever o direito a não ser arbitrariamente deslocado e o dever de cooperação internacional para financiamento vinculado de ações coordenadas indicadas por um grupo internacional de especialistas, nos moldes do IPCC, atuando conjuntamente com os governos nacionais. A ideia seria a de que o foco da responsabilidade fosse transferido para o financiamento das medidas para adaptação e proteção.

As deficiências em ações para adaptação, apontadas no item 10.1 do Capítulo 2 desta tese, precisariam ser superadas para uma proteção adequada das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais. A análise dos Programas Nacionais de Ação para Adaptação apresentados até então no âmbito da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática indica que os países mais vulneráveis sofrem com o subfinanciamento de ações adaptativas e têm dificuldades tecnológicas e institucionais para definir as ações mais adequadas ao aumento da resiliência de suas populações e para a proteção do meio ambiente. O grupo de especialistas sugerido, que poderia ser constituído no âmbito do Protocolo à Convenção, poderia funcionar como ponto central para a coordenação e consolidação de iniciativas internacionais múltiplas para a proteção dessas comunidades vulneráveis, unindo ações para redução de riscos ambientais com o fortalecimento dos fatores políticos, econômicos, sociais e culturais. Além disso, caberia a este grupo indicar as comunidades prioritárias e os projetos que deveriam ser implementados com recursos de um financiamento vinculado endereçado ao “Fundo Verde”, criado na COP 16, de Cancun, que sofre justamente da falta de vinculação para o aporte de recursos.

O principal objetivo seria prevenir o movimento externo de pessoas, fortalecendo a resiliência local e a proteção durante a crise ambiental. A definição das ações adaptativas necessárias e o financiamento suficiente de tais ações vinculariam os

maiores emissores de gases de efeito estufa aos impactos do seu agir sobre as populações mais vulneráveis. A participação de cada Estado (ou de atores privados) deveria ser proporcional à sua contribuição para o problema, como medida de internalização de externalidade global de seu agir. Os princípios da responsabilidade comum mas diferenciada e do poluidor-pagador, já reconhecidos no âmbito da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, garantiriam fundamento suficiente para o desenho de tal sistemática.

As pessoas forçadas a se deslocar para além das fronteiras dos seus países representariam grupo residual que, em teoria, poderia abrangido pela proteção internacional complementar ou por interpretação alargada da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, ainda que se saiba que, com relação à proteção pelo direito dos refugiados exigiria alteração ou interpretação alargada para abranger pessoas afetadas por causas ambientais. O sucesso e a suficiência das medidas adaptativas resultariam em redução das hipóteses em que o deslocamento externo constituiria saída única para a sobrevivência.

Por outro lado, considera-se inapropriada a proteção das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais por meio de um tratado específico para “migrantes ambientais” desvinculado das mudanças climáticas, pois poderia perpetuar o caráter meramente humanitário da atuação internacional e dissociar o movimento de pessoas por causas ambientais do agravamento das condições ambientais globais pelas mudanças climáticas. Em razão do efeito multiplicador de ameaças sobre comunidades já vulneráveis, as mudanças climáticas e suas causas globais devem funcionar como elo de conexão internacional ao problema e o âmbito no qual pode emergir dever de proteção extraterritorial.

Contudo, não se nega que a multicausalidade inerente ao deslocamento de pessoas renderá difícil a aceitação de vinculação extraterritorial às crises ambientais em comunidades vulneráveis. A experiência prévia do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, indica que os países são bastante reticentes em assumir deveres de proteção que os relacionem às condições socioeconômicas de outros Estados. Contudo, o enfrentamento adequado do problema, com vistas a proteger as comunidades

mais vulneráveis e atuar para a manutenção da segurança internacional, dependerá do estabelecimento de mecanismo de governança global adequado aos desafios postos pela temática, que, conforme o quanto exposto, somente será eficazmente operacionalizado se fundado em uma cooperação internacional vinculante, compatível com a dimensão atual expandida do agir humano.

CONCLUSÃO

Os deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas são resultado de uma função complexa que envolve diversos fatores caracterizantes da vulnerabilidade. O baixo nível de resiliência, decorrente da pobreza, fragilidade de instituições políticas e sociais aptas a lidar com contextos de crise, além da insuficiência de informações e de tecnologia, combinados com o agravamento da degradação ambiental e de desastres naturais podem gerar grandes crises humanitárias e impõem a reflexão sobre medidas de proteção em âmbito nacional e internacional, inclusive para garantia da segurança internacional.

A mudança do clima, por si só, apenas em contextos específicos pode forçar, diretamente, o deslocamento de pessoas. Contudo, alterações nos regimes climáticos do planeta produzem efeitos ambientais que são capazes de agravar vulnerabilidades já existentes, forçando o movimento. Ou seja, os impactos das mudanças climáticas atuarão em combinação com fatores existentes, multiplicando ameaças anteriores, e o resultado dessa relação poderá determinar o deslocamento forçado de pessoas. A multicausalidade intrínseca do movimento forçado ilustra a fluidez e interdependência das fontes de causalidade no mundo contemporâneo, impondo uma análise sistêmica e global dos impactos e consequências do agir humano.

A proteção pelo direito humanitário pode garantir respostas rápidas e emergenciais a situações de desastres naturais, mas não se adequa a contextos de degradação ambiental cumulativa e de redução da disponibilidade de recursos naturais. E mesmo quanto às respostas emergenciais, o sistema atual carece de recursos financeiros suficientes para proteção satisfatória das comunidades vulneráveis. Como a assistência humanitária é sempre encarada como uma liberalidade, os recursos são disponibilizados aos Estados considerados mais estratégicos aos doadores. O Fundo Central das Nações Unidas para respostas às emergências, cuja criação teve como objetivo a superação dessa preferência por certos Estados, sofre com a insuficiência das doações aportadas.

A proteção pelo direito dos refugiados, fundada na Convenção de Genebra de 1951, não abarca, dentre as hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado, pessoas que tenham se deslocado por causas ambientais. O alargamento da proteção,

teoricamente viável, ainda que politicamente improvável, não abrangeria, todavia, o complexo de situações envolvidas no deslocamento de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Em razão da multicausalidade inerente, é impossível, na prática, isolar-se a causa ambiental de causas econômicas e sociais e os países são extremamente reticentes em garantir proteção irrestrita a migrantes econômicos. Haveria dificuldades, ainda, em definir o nível de degradação ambiental necessário para a proteção pelo estatuto dos refugiados. Veja-se que mesmo no caso dos haitianos que solicitaram refúgio no Brasil, onde a Lei federal brasileira nº 9474/97 e a Declaração de Cartagena garantiriam base suficiente para a concessão, a proteção pelo sistema dos refugiados foi negada e concedida proteção humanitária complementar.

Ademais, a proteção pelo direito dos refugiados, por exigir extraterritorialidade, não garantiria proteção às pessoas deslocadas internamente e àquelas impossibilitadas de se deslocar, além de não atuar para a prevenção do movimento. E se é politicamente improvável que os países alarguem as categorias que ensejam o reconhecimento de refugiados para abranger todas as pessoas que se deslocam por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, por outro lado, no contexto econômico atual, seria arriscado reabrir-se as negociações sobre a Convenção de Genebra em razão de potencial retrocesso que poderia advir.

A proteção pelo sistema de direitos humanos é mais abrangente e inclui todo o gênero humano. O fortalecimento dos direitos humanos reduziria a vulnerabilidade e aumentaria a resiliência, enfrentando as causas para o deslocamento. Os direitos humanos também poderiam funcionar como norte para a proteção a ser garantida durante o deslocamento e no reassentamento.

Os Princípios Orientadores e a Convenção de Kampala indicam direitos humanos que devem ser resguardados e promovidos em situações envolvendo o deslocamento interno de pessoas. Tais documentos têm por fim a estabilidade do movimento interno forçado, com a atuação pelo próprio Estado. A previsão de cooperação de outros países, por meio desses mecanismos, é apenas complementar e não vinculante. Contudo, tendo em vista que os países mais afetados, normalmente, são também os mais pobres e aqueles em que instituições políticas são pouco democráticas, frágeis, e que

carecem de infraestrutura de proteção para situações de crise, a mera enunciação de direitos humanos pouco garante em termos de proteção efetiva. O que se verifica é a inefetividade dos direitos humanos, principalmente de direitos sociais e de proteção do meio ambiente, contribuindo para o agravamento de vulnerabilidades que podem suscitar crises humanitárias por causas ambientais.

Com relação à proteção complementar, apenas em contextos realmente severos, de violação presente e ou iminente, seria possível invocar-se o dever de não-devolução em relação a eventos associados a causas ambientais. E não se pode supor que nenhuma ação deva ser adotada antes do atingimento do ponto de severidade de violação de direitos humanos que enseja esta proteção.

A proteção complementar também não enfrenta as causas dos deslocamentos de pessoas e do agravamento pelas mudanças climáticas. A natureza da proteção complementar é claramente humanitária, de solidariedade em relação às pessoas que poderiam ser submetidas a riscos que afrontariam valores como a vida e a integridade física, que, convertidos em direitos humanos, a comunidade internacional decidiu preservar. Por isso, a vinculação dos demais Estados decorre tão somente do princípio na não-devolução de pessoa que já alcançou seu território e que, se enviada ao seu Estado de origem, poderia sofrer violação desses direitos humanos de *jus cogens*. Se o estrangeiro enfrenta severa crise ambiental em seu país, mas não alcança outro Estado, a proteção complementar não garante qualquer abrigo. Por isso, o âmbito de proteção concedido é pontual, subjetivo, e somente de remediação, após o deslocamento.

A proteção pela Convenção para a Proteção dos Imigrantes Trabalhadores também não garante proteção suficiente, pois somente abrangeria imigrantes que tenham se deslocado em contextos em que presente causa ambiental na medida em que tenham um trabalho no país de acolhimento.

A análise dos sistemas internacionais de proteção da pessoa humana indicou a insuficiência para o enfrentamento dos desafios postos pelos deslocamentos forçados de pessoas por causas ambientais agravadas pelas mudanças do clima. A temática refere-se às comunidades mais vulneráveis do planeta, que, em razão de combinação de fragilidades ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais, são suscetíveis ao deslocamento

forçado ou à impossibilidade de se deslocar, quando o movimento impor-se-ia como medida de sobrevivência.

O princípio da responsabilidade primária do Estado para a proteção de direitos humanos parece afastar a responsabilidade dos demais Estados para o enfrentamento do problema, mas o fato é que, nesses contextos, muitas vezes, o próprio Estado de origem não é capaz de garantir proteção efetiva às comunidades vulneráveis mais impactadas. Ações humanitárias empreendidas em momentos de desastres naturais, como aquelas fundadas na Resolução 43/131 da Assembleia Geral da ONU, ganham roupagem assistencial, humanitária, de liberalidade.

Não se discorda da importância de que ações internacionais sejam movidas pelo fato de que seres humanos merecem uma vida digna e que a relação de humanidade, que une todo o gênero humano, impõe a atuação de todos para a proteção das pessoas em desabrigo. Contudo, o princípio moral de humanidade não tem garantido respostas adequadas ao problema, que é marcado, por um lado, pelo agravamento das condições ambientais do planeta, e, por outro lado, pelo subfinanciamento de ações de adaptação e de respostas a crises ambientais em comunidades vulneráveis. A complexidade de causas envolvidas tende a gerar a irresponsabilidade organizada e a resposta de que ninguém poderia ser obrigado a adotar medidas de proteção.

Como a vulnerabilidade resulta de combinação de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, tecnológicos e ambientais, a sua redução depende do fortalecimento conjugado de tais fatores. Uma comunidade fortalecida adotará o deslocamento como medida temporária, apenas de evacuação a potenciais desastres naturais, como estratégia de redução de danos. O deslocamento, quando planejado e realizado com a proteção de direitos dessas pessoas pode funcionar, portanto, como estratégia de enfrentamento de crises ambientais, principalmente em relação eventos naturais extremos (furacões, tufões, enchentes, incêndios naturais). As políticas de proteção e o momento de implementação delas determinará se o deslocamento de pessoas é um movimento forçado ou parte de uma estratégia de adaptação.

A compreensão da multicausalidade intrínseca ao fenômeno suscita a interrogação acerca da existência de obrigação da comunidade internacional como um

todo. Essa interrogação é acompanhada pela observância de que: (i) o fenômeno do deslocamento de pessoas possui causas que se fundam em circunstâncias internas de um Estado; (ii) a obrigação primária de garantia de condições mínimas de vida é do próprio Estado em relação à sua população; (iii) muitos dos Estados mais afetados não possuem recursos financeiros e institucionais suficientes para o enfrentamento efetivo dos desafios que o problema apresenta.

O toque multiplicador de ameaças pelas mudanças climáticas funciona como elemento de ligação de todos os países e pessoas ao problema. Seus efeitos rende clara a relação entre o modo de vida preponderante e todos os países do globo. A acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera, com efeitos sobre o clima global, não se refere somente a ações ilícitas relacionadas à poluição, ao desmatamento, mas a ações comuns, cotidianas, de bilhões de pessoas ao redor do mundo, como andar de metrô, ligar a televisão, usar o computador, o celular, pegar um avião, viajar de carro, comprar novos objetos, almoçar. São ações aparentemente inofensivas, e lícitas, que fazem mover, no nível atual demográfico e de desenvolvimento econômico, uma roda com efeitos diretos sobre o clima e mais impactantes sobre as populações mais vulneráveis.

Trata-se do maior desafio humano já enfrentado, pois o nível do agir humano lícito ganhou dimensão coletiva global. Antes, armas nucleares, poluição transfronteiriça, contaminação de mares, etc. já tinham apontado para a dimensão expandida da atuação da humanidade, que ultrapassam as fronteiras do Estado original. Contudo, tais ações podiam ser coibidas por meio de mandamentos de proibição, de vedação, que se infringidos suscitavam reparação. As mudanças climáticas desafiam a sistemática de enfrentamento dos efeitos do agir humano baseada na noção de lícito e ilícito. Seria simplesmente impossível proibir todo o mundo de usar celulares, comer produtos industrializados, andar de carro, viajar, assistir televisão. Por outro lado, ações vinculantes para mitigação de emissões de gases de efeito estufa e mudança para uma economia verde, ainda parecem incipientes.

O contexto atual demonstra esse ponto de inflexão, em que o agir humano expandiu-se, causando impactos globais que já são observados concretamente, mas os instrumentos internacionais não acompanharam a mesma velocidade e ainda não

estabeleceram mecanismos de governança global suficientemente vinculantes para o enfrentamento dos efeitos da ação combinada da humanidade em uma economia pouco verde. As pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas são a mais clara ilustração dos danos extraterritoriais e cumulativos de um modelo civilizacional; dos impactos expandidos do agir humano, mencionados por Hans Jonas, que ameaçam a existência e as condições de vida de populações no planeta.

O problema impõe, para o seu enfrentamento, o afastamento da racionalidade da irresponsabilidade organizada – o que não deve ser confundido com a responsabilização internacional voltada para a reparação. As condições ambientais atuais requerem que se volte também aos efeitos combinados e cumulativos, oriundos de várias fontes de poluição e de impacto ambiental, capazes de produzir efeitos globais duradouros.

A interdependência das causas requer a interdependência para a solução. É necessária, por isso, uma mudança de foco, da responsabilização por dano transfronteiriço para a responsabilidade em cooperar. Considera-se que seja um novo momento de reconstrução dos direitos humanos, de natureza global, em que situações como a das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas, por se referirem a agentes indefinidos, conectados, cumulativos, devam ser enfrentadas por meio de ações internacionais de cooperação vinculante.

BIBLIOGRAFIA

ALEMANHA. Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha. **Climate change and security: Challenges for German development cooperation**. 2008.

ALLISON, I. (et al.). **The Copenhagen diagnosis: Updating the world on the latest climate science**. 2009. Disponível em: < <http://www.copenhagendiagnosis.com/>>. Acesso em 15/01/2012.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **O direito de assistência humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. O direito de assistência humanitária e a evolução dos direitos humanos: o surgimento de um novo direito. In: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JUNIOR, Umberto et al. (Org.). **Direito internacional, humanismo e globalidade**. São Paulo: Atlas, 2008.

ASHFORD, Elizabeth. Duties imposed by the human rights. In: POGGE, Thomas (ed.). **Freedom from poverty as a human right. Who owes what to the very poor?** Oxford: Oxford University, 2007.

AYRES, J. R. **Vulnerabilidade e AIDS: para uma resposta social à epidemia**. Boletim epidemiológico. São Paulo, ano XV, nº 03, Dez. 1997.

BARLACH, L.. **O que é resiliência humana? Uma contribuição para a construção do conceito**. 108p. Dissertação (Mestrado), Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2005.

BARNETT, Jon e WEBBER, Michael. **Migration as adaptation: opportunities and limits**. In: MCADAM, Jane (ed.). **Climate change and displacement**. Oxford: Hart, 2010.

BAUMAN, Zigmund. **Il disagio della postmodernità**. Tradução para o italiano Vera Verdiani. Milão: Bruno Mondadori, 2002.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

BECK, Ulrich. **The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited. Theory, Culture & Society**. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE, v. 19, n.4, 2002.

_____. **Sociedade do risco. Rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENISTON, Martin. Issues redating to environmental change and population migrations. A climatologist's perspective. In: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan e REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BROWN, L. B. **Troubling new flows of environmental refugees**. Earth Police Institute, 28/01/2004.

BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Migration Research series, N. 31, International Organization for Migration, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights - At global and regional levels**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, n. 202, 1987.

_____. A evolução da proteção dos direitos humanos e o papel do Brasil. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras**. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1992.

_____. **Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

_____. **Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI.** Revista Brasileira Política Internacional. Brasília, v. 40, n. 1, June 1997.

_____. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** 2ª ed. Porto Alegre: Fabris, 2003, vol. I.

_____. **O desarraigamento e a proteção dos migrantes no direito internacional dos direitos do homem.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, vol. 47, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (et al.). As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. Texto publicado e disponível no site do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV): http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/direitos-da-pessoa-humana?OpenDocument&style=Custo_Final.3&View=defaultBody5. Acesso em 12/05/2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O direito ao meio ambiente como direito subjectivo.** Boletim da faculdade de Direito STVDIA JURIDICA N 81: A tutela jurídica do meio ambiente presente e futuro: Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

CARVALHO, Delton Winter e LEITE, José Rubens Morato. **Nexo de causalidade na responsabilidade civil por danos ambientais.** Revista de Direito Ambiental, Vol. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.- set., 2007.

COLE, D. **The idea of humanity: Human rights and immigrants rights.** Columbia Human Rights Law Review, vol. 37, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CULLET, Philippe. The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions. In: HUMPHREY, Stephen (ed.). **Human Rights and Climate Change.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CONNELY, James e SMITH, Graham. **Politics and the environment: from theory to practice.** London: Routledge, 2003.

CRAVEN, Matthew. The violence of dispossession: Extraterritoriality and Economic, Social and Cultural Rights. In: BADERIN, Mashood e MCCORQUODALE, Robert (ed.). **Economic, Social and Cultural Rights in Action.** Oxford: Oxford, 2007.

CUTTER, Susan. L. **Vulnerability to environmental hazards.** Progress in Human Geography, v.20, n.4, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Saraiva, 2008.

DAVIDSSON, E. **Economic oppression as an international wrong or as a crime against humanity.** Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 23, N. 02, 2005.

EL HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees.** Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Quênia: Nairobi, 1985.

ESPIELL, Gros. **Derechos humanos, derecho internacional humanitário y derecho internacional de los refugiados.** In: SWINARSKI, Christophe (Ed.). Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet. Haia: Martinus Nijhoff, 1984.

_____. **Los derechos económicos, sociales y culturales em el sistema interamericano.** São José: Libro Libre, 1986.

FORST, Rainer. Justice, morality and power in the global context. In: FOLLESDAL, Andreas; POGGE, Thomas (Ed.). **Real world justice: grounds, principles, human rights and social institutions**. Dordrecht: Springer, 2005.

GEMENNE, François. What's in a Name: Social vulnerabilities and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. **Environment, forced migration and social vulnerability**. Berlim: Springer-Verlag, 2010.

GIDDENS, A. **Mundo em Descontrole. O que a globalização está fazendo de nós**. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010.

GLAZEBROOK, Susan. **Human Rights and the Environment**. Victoria University os Wellington Law Review. Vol 40, 2009.

GLEDITSCH, Nils. Peter. [et al]. **Climate change and conflict: migration link. Coping with crisis**. International Peace Academy. Maio de 2007. Disponível em: <www.ipacademy.org>. Acesso em 20/06/2011.

GOLDEMBERG, José. **Energia, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

GRASSO, Marco. **Justice in funding adaptation under the international climate regime**. 1ª ed. Dordrecht: Springer, 2010.

HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science Magazine, Vol. 162, 1968.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HOMER-DIXON, Thomas. F. **Environment, Scarcity and Violence**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

HUGO, Graeme. Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific. In: MCADAM, Jane (ed.). **Climate change and displacement**. Oxford: Hart, 2010.

HUMPHREYS, Stephen. *Conceiving justice: articulating common causes in distinct regimes*. In: HUMPHREYS, Stephen (ed.). **Human rights and climate change**. Cambridge: Cambridge, 2010.

INFOPÉDIA. Porto: Porto Editora, 2003-2011. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$ciclo-geologico](http://www.infopedia.pt/$ciclo-geologico)>. Acesso em: 7/4/2012.

JACOBSON, Jodi. **Environmental refugees: A yardstick of habitability**. Washington: World Watch Institute, 1998.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução: Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUSS, Satvinder Singh. **International migration and Global Justice – Law and migration**. Hampshire: Ashgate, 2007.

KÄLIN, Walter. **The climate change-displacement nexus**. Discurso proferido no Painel para Redução de Desastres Naturais do Conselho Econômico e Social em Berna, 2008. Disponível em: <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/~link.aspx?_id=52C2BC2D9C034F68AFFAEB0F8E3BD735&_z=z>. Acesso em 20/06/2011.

KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes**. São Paulo: Ediouro, 2003.

KISS, Alexandre. *Concept and Possible Implications of a Right to Environment*. In: MAHONEY, K. E.; MAHONEY, P. (eds.). **Human rights in the Twenty-first Century**. Dordrecht: Nijhoff, 1993.

KLIOT, Nurit. *Environmentally induced population movements: their complex sources and consequences*. In: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010.

KNOX, John H. **Climate change and human rights**. Virginia Journal of International Law, Vol. 50, 2009.

KROL, Marteen. S.; FUHR, Dagmar. e DORING, Andreas. Semi-arid northeast Brazil: integrated modeling of regional development and global change impacts. *In*: UNRUH, Jon. **Environmental change and its implications for population migration**. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers, 2010.

LACZKO, Frank; AGNAZARM, Christine (ed.). **Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence**. International Organization for Migration (IOM), 2009.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **A internacionalização dos direitos humanos – Constituição, racismo e relações internacionais**. Barueri: Manole, 2005.

LATTANZIO, Richard K. **International Climate Change Financing: The green climate Fund (CGF)**. CRS Report for Congress. Dezembro 2011.

LECKIE, Scott. The Right to Housing. ASBJORN, Eide; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (eds.). **Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

LEIB, Linda Hajjar. **Human Rights and the environment: philosophical, theoretical and legal perspectives**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Globalização e soberania. *In*: CASELLA, Paulo Borba; CELLI JUNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida e POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. **Direito internacional, humanismo e globalidade**. São Paulo: Atlas, 2008.

LIGA DAS NAÇÕES. **Report by the Secretary-General on the Future Organisation of Refugee Work**. Documento LN Doc.1930.XIII.2, 1930.

_____. **Work of the Inter-Governmental Advisory Commission for Refugees during its Fifth Session and Communication from the International Nansen Office for Refugees.** Documento LN OJ 854, 1933.

_____. **Report submitted to the Sixth Committee to the Assembly of the League of Nations: Russian, Armenian, Assyrian, Assyro-Chaldean, Saar and Turkish Refugees.** Documento LN Doc A. 45. 1935. XII, 1935.

LONERGAN, Steve. **The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. Environmental Change and Security Project Report.** Edição nº 4, 1998.

MAC GREGOR, JoAnn. **Refugees and the environment.** In: BLACL, R. e ROBINSON, V. *Geography and refugees. Patterns and Process of Change.* Belhaven: Londres, 2007.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Direito internacional dos direitos humanos.** Coimbra: Almedina, 2006.

MASSEY, Douglas. S. (et al.). **Theories of International Migration: A review and appraisal.** *Population and Development Review.* Vol. 19, n. 3, 1993, p. 431/466. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2938462>.>. Acesso em 26/4/2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MCADAM, Jane. **Complementary protection in international refugee law.** Oxford: Oxford University Press, 2007

_____. **Climate Change, Forced Migration, and International Law.** Oxford: Oxford University Press, 2012, versão eletrônica Kindle.

MCLEMAN, Robert. **Climate Change, migration and security.** Canadian Security Intelligence Service, Comentário nº 86, Ottawa, 2004.

MELLO, Celso Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MOREILLON, Jacques. **El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Protección de los Detenidos Políticos**. Revista Internacional de la Cruz Roja. mar./out., 1982.

MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. 13º Fórum Econômico. Praga. 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Communication from International Refugee Organization to the Economic and Social Council**. Documento UN Doc. E/193, 1949.

_____. Comissão de Direito Internacional. **Final Report. Yearbook of the International Law Commission**. V. II, 1966, p. 248. Disponível em: [http://untreaty.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes\(e\)/ILC_1966_v2_e.pdf](http://untreaty.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes(e)/ILC_1966_v2_e.pdf).

_____. Alto Comissariado para Refugiados. **UNCHR: Handbook on Procedures and Criteria for determining refugee status**. 1979, reeditado em 1992. Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3d58e13b4&query=Handbook%20on%20Procedures%20and%20Criteria%20for%20determining%20refugee%20status>.

_____. Alto Comissariado para Refugiados. **Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement**. Documento n. E/CN.4/1998/53/Add.2. 1998.

_____. Assembleia-Geral. Painel sobre ameaças, desafios e mudanças. **A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**. Nova Iorque, 2004.

_____. Comitê de Direitos Humanos. **General Comment N° 15: The position of aliens under the Covenant (1986)**. Documento UN Doc HRI/GEN/1/Rev 7, 2004.

_____. Comitê sobre os direitos das crianças. **General Comment N 07 .Implementing Child Rights in Early Childhood**. UNDoc CRC/C/GC/7/Rev1, 2005.

_____. Discurso do Secretário-Geral da ONU durante o Debate do Conselho de Segurança sobre segurança, energia e clima. Nova Iorque, 17/04/2007.

_____. Discurso do Secretário-Geral da ONU no dia internacional para a prevenção da exploração do meio ambiente durante conflitos armados. Nova Iorque, 06/11/2008.

_____. Assembleia Geral da ONU. **Relatório da Secretaria Geral da ONU A/64/350: Climate change and its possible security implications**. Nova Iorque, 11/09/2009a.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Environment, conflict and peacebuilding**. 2009b.

_____. **Horn of Africa Drought Crisis**. Relatório situacional nº 11 do Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários. Disponível em: <<http://www.unocha.org/crisis/horn-africa-crisis>>. Acesso em 02/09/2011.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel**. 2011a. Disponível em: <<http://www.unep.org/disastersandconflicts/Introduction/EnvironmentalCooperationforPeacebuilding/EnvironmentalDiplomacy/SahelReport/tabid/55812/Default.aspx>>. Acesso em : 05/01/2012.

_____. **Discurso proferido pelo Secretário-Geral da ONU Ban Ki-Moon durante reunião com diplomatas em Seul**. Coreia do Sul, em 12/08/2011b. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sgsm13744.doc.htm>>. Acesso em 25/02/2012

_____. Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários. **Relatório Anual de 2011 do Fundo Central das Nações Unidas para respostas às emergências**. 2011c. Disponível em <www.unocha.org/cerf/ar/2011>.

NORUEGA. Conselho para Refugiados. **Future floods of refugees: a comment on climate change, conflict and forced migration**. 2008. Disponível em <http://www.nrc.no/arch/_img/9268480.pdf>.

ODUM, Eugene P.. **Ecologia**. Tradução Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara Koogan S.A., 1988.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO. **Discussion note: Migration and the Environment**. Documento MC/INF/288, 2007.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Climate change 2007: the physical science basis – summary for policy makers**. 2007a.

_____. **Relatório síntese dos grupos de trabalho do IPCC**. 2007b. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em 27/02/2012.

PARRY, Martin. L. [et.al.]. **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: Cambridge University Press, 2007.

PENTINAT, Susana. Borrás. **Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente**. Valdivia: Revista de Derecho, vol 19, nº 02, 2006.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 1984.

PICTET, Jean. **Développement et principes du droit international humanitaire**. Genève/Paris: Inst. H. Dunant/Pedone, 1983.

PIGUET, E. **Climate and migration: A Synthesis**. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. Environment, forced migration and social vulnerability. Berlim: Springer-Verlag, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

Programa Mundial para Alimentação. **WFP Emergency Assessment Brief: Niger**. 2005. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/niger/uploads/assessments/WFP_Assessment%20Brief_August%2005.pdf>. Acesso em 20/09/2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2012.

_____. **Processo internacional de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

REICH, P.F.; NUMBEM, S.T.; ALMARAZ, R.A.; e ESWARAN, H. Land resource stresses and desertification in Africa. *In*: BRIDGES, E.M., [et. al.] (eds.). *In: Responses to Land Degradation*. Nova Délhi: Oxford, 2001.

RÉMOND, René. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 1993.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. El derecho internacional de los refugiados en su relación con los Derechos Humanos y en su evolución histórica. *In*: IRIGOIN, J. (ed.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Santiago do Chile: Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1993.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law**. Cambridge: Cambridge, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHINDLER, D. **El Comité Internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos**. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. jan./fev., 1979.

SCHIPPER, E.; LISA F. **Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process**. *Reciel* 15 (1), 2006.

SÈVE, Lucien. **Qu'est-ce que la personne humaine? Bioethique et démocratie**. Paris: La Dispute, 2006.

SHAW, Malcom, N. **Direito internacional**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 1ª ed., 2010.

SHELTON, Dinah. **Developing substantive environmental rights**. Journal of Human Rights and the Environment. Vol. I, N. 01, 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: abrangência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2004.

SÓFOCLES. **Antígona**. Trad. J.B. Mello e Souza. Rio de Janeiro: Tecnoprint,[s.d].

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Toward a new legal common sense**. 2^a ed., Londres: Butterworths, 2002.

STEIGLER, Annelise Monteiro. **A imputação da responsabilidade civil por danos ambientais associados às mudanças climáticas**. Revista de Direito Ambiental. Vol. 58, abril 2010.

STAVROPOULO, Maria. **Drowned in definitions?** In: Forced migration review. Edição 31, Centro para Estudos de Refugiados, Universidade de Oxford, Out. 2008.

STERN, Nicholas. (Ed.). **The economics of Climate Change: The Stern Review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em : <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_10_06_exec_sum.pdf>. Acesso em 20/06/2011.

STOJANOV, Robert. [et al]. **Development, Environment and Migration: Analysis of linkages and consequences**. Olomouc: Palacky University, 2008.

STOREY, Hugo. **The internal flight alternative test: the jurisprudence re-examined**. International Journal of Refugee Law. 499, 1998.

STRENGER, Irineu. **Responsabilidade do dano em Direito Internacional Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SUHKRE, A. **Environmental degradation and population flows**. Journal of International Affairs. 1994.

ROSA, João Guimarães. **Primeiras estórias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

_____. **Grande Sertão Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

TOL, Richard e VERHEYEN, Roda. **State responsibility and compensation for climate change damages: a legal and economic assessment**. Energy Policy. 1109, 2004.

TOLBA, Mostafa. **Arab environment climate change. Impact of climate change on arab countries**. Technical publications and environment & development review. Beirute, 2009.

TSCHAKERT, Petra. e TUTU, Raymond. Solastalgia: environmentally induced distress and migration among Africa's poor due to climate change. In: AFIFI, Tamer. e JÄGER, Jill. **Environment, forced migration and social vulnerability**. Berlim: Springer-Verlag, 2010.

VALLADARES, Gabriel Pablo. A Contribuição do Comitê Internacional da Cruz Vermelha aos últimos avanços convencionais do Direito Internacional Humanitário. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney. **Direito internacional humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do séc. XXI**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VERSCHUUR, M. A. VAN **Vulnerability, adaptation and mitigation: Social aspects of gradual and abrupt climate change**. Haia: Netherlands Organisation for Scientific Research, abr. 2004.

WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. Londres: Earthscan Publishers, 2009.

WISSENBAACH, Maria Cristina Cortez. Da escravidão à liberdade: dimensões de uma privacidade possível. In: NOVAIS, Fernando e SEVCENKO, Nicolau. **História da vida privada no Brasil. Vol. 3**, República: da belle époque à era do rádio. São Paulo: Companhia da Letras, 1998.

WOODROFFE, Collin. D. [et al.]. Landscape variability and the response of Asian Mega-Deltas to environmental change. *In*: HARVEY, Nick (ed.). **Global change and integrated coastal management: the Asia-Pacific Region**. Dordrecht: Springer, 2006.

YAMAMOTOA, Lilian e ESTEBAN, Miguel. **Vanishing Island States and Sovereignty**. Ocean and Coastal Management Review, Elsevier, 2010.

YUNES, M. A. M. **Psicologia Positiva e Resiliência: O Foco no Indivíduo e na Família**. Psicologia em Estudo. Maringá, v. 8, num. esp., 2003.

ZELINSKY, Wilbur. **The hypothesis of the mobility transition**. Geographical Review, vol. 61, 1971.

Lista de decisões consultadas:

Corte Internacional de Justiça. **Reservations to the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide**. 1951.

Corte Internacional de Justiça. **The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited**. ICJ reports, 1970.

Corte Internacional de Justiça. **Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)**. Parecer Consultivo, ICJ Reports 1971.

Corte Permanente de Justiça Internacional. **Case concerning the factory at Chorzow**. Julgamento de 13/09/1978, Série A, n. 17.

Corte Internacional de Justiça. **Caso envolvendo o Pessoal Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã**. Relatórios da CIJ, 1980.

Corte Internacional de Justiça. **Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**. ICJ Reports, 1996, parágrafo 79.

Corte Internacional de Justiça. **Caso sobre o Projeto Gabčíkovo-Nagymaros** (Hungary v Slovakia). ICJ 92, 1997.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Índios Yanomamis**. Caso 7615 (Brasil), 1985.

Comissão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Coard contra EUA**. n. 10.951; 123 ILR.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Inuítes contra Estados Unidos**. 2005.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Parecer Consultivo sobre o efeito das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos**. Série A, n. 2, 1982.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras**. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Blacke contra Guatemala**. 1998.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Parecer Consultivo sobre o direito à informação sobre a assistência consular em relação às garantias do devido processo legal. Parecer Consultivo n. 16**, Série A, n. 16, 1999.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Villagran Morales**. 2000.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Parecer Consultivo n. 18 sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados**. 2003.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Irlanda contra Reino Unido**. Série A, n. 25, 1978.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Söering**. Série A, n. 161, parágrafo 87, 1989.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Lopez-Ostra contra Espanha**. Apelação N. 16798/90, 1994.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Loizidou**. Sentença de 25/03/1995.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Guerra e Outros contra Itália**. Apelação N. 14967/89, 1998.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Oneryildiz contra Turquia**. Requerimento 48939/99, 2002.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Fedeyeva contra Russia**. 2006.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Saadi contra Reino Unido**. N. 44, 2007.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Sufi e Elmi contra Reino Unido**. Apelação 8313/07 e 11449/07, 2011.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso Salkic contra Suécia**. N. 137, parágrafo 45.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Caso D contra Reino Unido**. N. 16.

Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. **Caso Ogoniland contra Nigéria**. Documento 155/96, 2001.

Reino Unido. Câmara dos Lordes. **R contra Special Adjudicator**. Documento UKLH26, 2004.

Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia. **Caso Prosecutor contra Furundzija**. Caso n. IT-95-17/I-T, 1998.

Reino Unido. Câmara dos Lordes. **N contra Secretary for the home department of United Kingdom**. N. 16.

Reino Unido. Câmara dos Lordes. **Caso Januzzi**. N. 18. Parágrafo 19.

Nações Unidas. **Reports of International Arbitral Awards: Trail Smelter Case (United States, Canada)**, 16 April 1938 And 11 March 1941, v. III, pp. 1905-1982, New York, 2006. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf>. Acesso em 05/10/2010.

Lista de notícias:

MARRA, Livia. **Tornado atinge sul de SC com ventos de mais de 100 km/h.** Folha de São Paulo. São Paulo. 01/04/2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u103761.shtml>. Acesso em: 13/06/2011.

VIDAL, John. **Pacific Atlantis: First climate change refugees.** The Guardian. 25/11/2005. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2005/nov/25/science.climatechange>. Acesso em 25/06/2011.

Disappearing World: Global Warming Claims Tropical Islands. The Independent, 24/12/2006. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/disappearing-world-global-warming-claims-tropical-island-429764.html>. Acesso em 25/06/2011.

BBC Brasil. **Desastres naturais afetaram 117 milhões em 2007, diz ONU.** Brasília. Edição de 13/08/2007.

Organização Não Governamental Observador Global. **Bolivia, un futuro sin agua.** 15/12/2009. Disponível em: <http://observadorglobal.com/bolivia-un-futuro-sin-agua-n45.html>. Acesso em 20/06/2011.

Bloomberg. **China, Pakistan Brace for More Rain After Landslide, Flooding.** 09/08/2010. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-09/china-pakistan-brace-for-rain-amid-floods-landslide-as-russia-fires-rage.html>. Acesso em 20/06/2011.

DANTAS, Pedro. **Total de mortos na região serrana do Rio chega a 837.** O Estado de São Paulo. São Paulo. 27/01/2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,total-de-mortos-na-regiao-serrana-do-rio-chega-a-837,671814,0.htm>. Acesso em 13/06/2011.

Contrastes: chuvas e seca castigam Brasil no início do ano. O Estado de Minas. Belo Horizonte. 07/01/2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2012/01/07/interna_nacional,271176/contrastes-chuvas-e-seca-castigam-brasil-no-inicio-do-ano.shtml>. Acesso em 20/01/2012.

G1 MG. **Chuva deixa 50.115 fora de casa em MG e 137 cidades em emergência.** Globo.com. Rio de Janeiro. 12/01/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2012/01/chuva-deixa-50115-fora-de-casa-em-mg-e-137-cidades-em-emergencia.html>> Acesso em 10/02/2012.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Rio+20: Alto Comissário pede ação conjunta para refugiados e deslocados em zonas urbanas. Divulgado na edição de 21/06/2012 da página eletrônica do ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-20-alto-comissario-pede-acao-conjunta-para-refugiados-e-deslocados-em-zonas-urbanas/>>. Acesso em 20/08/2012.

SANCHEZ, Giovana. **Entenda a seca no chifre da África.** Globo.com. 02/08/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/entenda-seca-no-chifre-da-africa.html>>. Acesso em 10/11/2012.