

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC -SP

FERNANDA BRUSA MOLINO

**A MUDANÇA DO CLIMA E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS
INTERNACIONAIS: ANÁLISE SOBRE A ACOLHIDA
HUMANITÁRIA**

DOUTORADO EM DIREITO

SÃO PAULO – SP
2018

FERNANDA BRUSA MOLINO

**A MUDANÇA DO CLIMA E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS
INTERNACIONAIS: ANÁLISE SOBRE A ACOLHIDA
HUMANITÁRIA**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Roberto Husek.

SÃO PAULO – SP

2018

FERNANDA BRUSA MOLINO

**A MUDANÇA DO CLIMA E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS
INTERNACIONAIS: ANÁLISE SOBRE A ACOLHIDA
HUMANITÁRIA**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Roberto Husek.

Aprovada em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Carlos Roberto Husek (Orientador).

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTO CAPES

Agradeço ainda à CAPES que proporcionou essencial auxílio para a realização e conclusão desta etapa acadêmica de minha vida e grande importância em minha vida pessoal e profissional, com a concessão de bolsa sob o número 88887.148673/2017-00.

AGRADECIMENTOS

Ao professor orientador Dr. Carlos Roberto Husek, pela atenção ofertada e dúvidas esclarecidas, além da paciência dispensada à realização deste trabalho, bem como pela grande colaboração, incentivo e ensinamentos em todos os momentos.

Aos professores componentes da banca, Dr. Vladimir Oliveira da Silveira e Dr. Antônio Marcio Guimarães, pela carinhosa contribuição, convivência e ricos conhecimentos compartilhados em aulas e palestras, que levarei para a vida toda.

A todos que contribuíram para a finalização deste estudo, entre eles, professores que contribuíram com ensinamentos e sempre estiveram à disposição para colaborar e auxiliar na concretude deste trabalho.

Agradeço ainda à CAPES que proporcionou essencial auxílio para a realização e conclusão desta etapa acadêmica de minha vida e grande importância em minha vida pessoal e profissional.

Por fim, agradeço a meus familiares e amigos pela compreensão e auxílio ao longo desta jornada.

Muito obrigada a todos!

RESUMO

Diante dos avanços industriais e tecnológicos o mundo evoluiu e com isso processos de industrialização e crescimento populacional foram algumas das necessidades que a sociedade conheceu. Ante este processo industrial e em nome do desenvolvimento, foram perpetradas ações com repercussões negativas, como a poluição e a partir da década de 70, o mundo viu a necessidade de conciliação entre desenvolvimento social e econômico juntamente com a preservação do meio ambiente. Porém, as ações do passado mostraram seus efeitos com o passar do tempo, resultando na alteração do clima em função do crescente nível de emissão de gases causadores do efeito estufa. Tais gases afetam imensamente o mundo com o aumento da temperatura do ambiente e com a elevação do nível do mar em função do derretimento de geleiras. Em razão desta elevação e outros problemas destacados, a sobrevivência humana está em risco ante a escassez futura de recursos naturais, mudança da vegetação e desaparecimento de terras, gerando fluxos imigratórios que afetarão e já afetam os diversos países. Sendo necessário que a comunidade jurídica internacional adote mecanismos para proteger estas pessoas diante dos resultados inevitáveis do clima sobre o meio ambiente.

Palavras-chave: Acolhida humanitária. Mudança climática. Imigração ambiental.

ABSTRACT

Faced with the industrial and technological advances of the world evolve and with processes of industrialization and population growth of the needs that the known society. Before this industrial process and in the name of development, we carry out actions with negative repercussions, such as pollution and from the 70s, the world is a need to reconcile social and economic development with a preservation of the environment. However, as past actions, they show their products over time, resulting in the change of climate in the role of the emission of greenhouse gases. These gases immensely affect the world with increasing ambient temperature and with an elevation of the performance level in the melting function of glaciers. Because of this rise and other outstanding problems, human survival is at risk in the face of future shortages of human resources, vegetation change and landslides, generating immigration flows that have affected and already affect the various countries. It is necessary that the international legal community adopt mechanisms to protect these people from the inevitable results of the climate on the environment.

Keywords: Humanitarian aid. Climate change. Environmental immigration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Deslocamentos forçados e refugiados oriundos do Sudão do Sul - final 2016.....	109
Figura 2 - A dinâmica da crise ecológica segundo Bateson e aprimorada por Hanacek.....	133
Figura 3 - Mudança da temperatura média na superfície e mudança na precipitação média (1986-2005 para 2081-2100)	138
Figura 4 - A relação entre os riscos das mudanças climáticas, a mudança de temperatura, as emissões cumulativas de dióxido de carbono (CO ₂) e as mudanças em emissões anuais de gases de efeito estufa (GEE) até 2050.	139
Figura 5 - Impactos generalizados atribuídos à mudança climática com base na literatura científica disponível desde o AR4	141
Figura 6 - Imagem aérea de Tuvalu.....	145
Figura 7 - Inundações em Bangladesh e Índia.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de emissões anuais de Gases causadores do Efeito Estufa (1970-2010)	21
Tabela 2 - Média global da mudança de temperatura e a média global do nível dos oceanos.....	23
Tabela 3 - Emissões totais de GEE entre 2003 a 2011.....	45
Tabela 4 - As 10 maiores concentrações de IDP.....	113
Tabela 5 - Deslocamentos motivados por Desastre – Bangladesh.....	146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACHPR - Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
- ACNUR (ou UNHCR) - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- BENELUX - *Belgium, Netherlands, Luxembourg*
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE - Comunidade Econômica Europeia
- CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos (IACHR: *Inter-American Commission on Human Rights*)
- CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
- COP - Conferência das Partes
- CVM - Comissão de Valores Mobiliários
- DJe - Diário de Justiça Eletrônico
- EDGAR - Banco de Dados de Emissões para Pesquisa Atmosférica Global
- EI - Estado Islâmico
- ERS - Exército de Resistência do Senhor
- ETA - *Euskadi Ta Askatasuna* (Pátria Basca e Liberdade)
- EURATOM ou CEEA - *European Atomic Energy Community* (Comunidade Europeia da Energia Atômica)
- FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
- GEE - Gases de efeito estufa
- IDP - *internally displaced person* (pessoa internamente deslocada)
- IDMC - Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno
- IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
- ISA Carbono - Programa de Incentivos por Serviços Ambientais
- KNMI - Instituto Meteorológico Real dos Países Baixos
- MBRE - Mercado Brasileiro de Redução de Emissões
- MDL - Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
- MOP- Conferência das Partes do Protocolo de Quioto
- NAMA - Ação de Mitigação Nacionalmente Adequada
- NDC - Contribuição Nacionalmente Determinada
- OEA - Organização dos Estados Americanos

OECE - Organização Europeia de Cooperação Econômica

OIM - Organização Internacional para as Migrações (*IMO – International Organization for Migration*)

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Tratado do Atlântico Norte

PAC - Categoria de Acesso do Pacífico

PBL - Agência de Avaliação Ambiental dos Países Baixos

PL - Projeto de lei

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RCP - *Representative concentration pathways* (caminho de concentração representativa)

REsp - Recurso Especial

RFC - Reasons for Concern (razões para preocupação)

SISA - Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TPI - Tribunal Penal Internacional

WG - Working group (grupo de trabalho)

WMO - *World Meteorological Organization* (Organização Meteorológica Mundial)

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental

UN - *United Nations* (Nações Unidas)

UNDP - *United Nations Development Programme* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

UNEP - *United Nations Environment Programme* (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)

UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima)

UNRWA - Agência de Assistência e Obras das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente

YPSA - *Young Power in Social Action*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 MUDANÇA CLIMÁTICA E DESASTRES AMBIENTAIS.....	16
1.1 O que significa mudança climática de fato?.....	16
1.2 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e a Conferência das Partes.....	24
1.3 Legislação Nacional sobre Mudança Climática.....	30
1.3.1 Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e outras legislações nacionais correlacionadas	32
1.3.2 Aportes referentes às legislações estaduais sobre mudança climática	39
1.3.3 Legislação para verificação de metas	46
1.3.4 Jurisprudência internacional e estrangeira.....	47
1.3.4.1 Fundação Urgenda versus Países Baixos.....	48
1.3.4.2 Klimaatzaak versus Bélgica.....	50
1.3.4.3 Sentença C-035/16 de 8 de fevereiro de 2016.....	50
1.3.4.4 Greenpeace Norway versus Government of Norway	51
1.3.5 Jurisprudência nacional	52
2 MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E O DIREITO INTERNACIONAL	56
2.1 A imigração, o refúgio e a acolhida humanitária	56
2.2 Os efeitos da mudança do clima no mundo.....	68
2.3 A soberania nacional, os tratados internacionais e os Direitos Humanos.....	70
2.3.1 Legislação internacional sobre movimentos migratórios	73
2.3.2 Legislação nacional sobre movimentos migratórios	91
2.3.2.1 Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997	93
2.3.2.2 Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017	96
2.4 As causas da imigração no mundo	101
2.4.1 Conflitos armados e violência	102
2.4.2 Questões políticas e religiosas.....	105
2.4.3 Questões econômicas.....	113
2.4.4 Questões ambientais	114
2.5 As imigrações ambientais e seus impactos	115
3 A PROTEÇÃO DO IMIGRANTE AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL	123
3.1 A importância da criação de mecanismos de proteção do imigrante ambiental	123
3.2 A proteção do clima como direito fundamental.....	128
3.3 A mudança climática e os conflitos armados	132
3.4 A contraprova da mudança no clima e a violação de direitos humanos	136
3.5 Estudo de casos	142
3.5.1. Tuvalu e Kiribati.....	142
3.5.2 Bangladesh.....	145
CONCLUSÃO.....	149
REFERÊNCIAS.....	159
ANEXO A - Médias Globais.....	176

ANEXO B - Emissões em CO ₂ eq por setor entre 1990 a 2012 no Brasil	177
ANEXO C - Número de casos sobre mudança climática.....	178
ANEXO D - Solicitações de Refúgio – Venezuelanos (2010-2016).....	179
ANEXO E - Solicitações de Refúgio – Haitianos (2010-2016)	180
ANEXO F - Quadro comparativo entre composição atmosférica, temperatura e efeito dos Gases causadores do Efeito Estufa (1990)	181
ANEXO G - S1.40 Pacific Access Category.....	182

INTRODUÇÃO

Diante dos efeitos nefastos da mudança do clima no mundo, verificam-se a ocorrência de diversos resultados e impactos negativos em diversos países. Mesmo com a existência de regulamentação que promova a proteção do meio ambiente e a adoção de mecanismos de mitigação aos efeitos adversos, estes dispositivos mostram-se ineficazes para diminuí-los.

Entre as principais consequências, constata-se que alterações praticadas no meio ambiente serão perpetradas como a possibilidade de extinção de diversas espécies da fauna terrestre e marítima, mudança dos regimes pluviométricos, alteração das temperaturas superficiais e, conseqüentemente, a mudança de cenários, ecossistemas e vegetação.

Tais mutações afetaram também o acesso e preservação de recursos naturais, especialmente a água, em diversos países, o que pode culminar em um colapso hídrico de proporções inimagináveis. Combinado com a mudança do regime pluviométrico e com o aumento de temperaturas, poderá colocar em risco a produção de alimentos, tornar certos locais impossíveis de habitação, pela falta de recursos naturais ou pela mudança do cenário frente a constantes precipitações, e aumento do nível do mar, com o desaparecimento de terras firmes próprias para a moradia e plantação.

Fluxos migratórios já ocorrem em virtude das alterações climáticas, podendo se intensificar em um curto período de tempo, caso mecanismos efetivos de redução de emissão de gases causadores de efeito estufa não sejam adotados brevemente.

Este trabalho inicia-se com a análise da ocorrência de mudança climática, regulamentação internacional e nacional em relação ao Brasil, demonstrando ainda as demandas jurisdicionais no âmbito interno, internacional e estrangeiro.

Serão realizados o estudo dos institutos de refúgio e asilo, com a apresentação de suas características diferenciadoras, além de dispositivos relacionados às migrações em geral. Serão apresentados textos internacionais, mediante análise comparativa com a legislação brasileira, que avançou ao aprovar a Lei de Migração e merece ser observada por outros países, bem como por organizações internacionais, como as Nações Unidas.

Por fim, serão tratadas as movimentações populacionais no âmbito geral, apresentando suas principais causas, com foco nos fluxos migratórios motivados por questões ambientais, demonstrando a existência de migrações internas e transfronteiriças. Será evidenciada a necessidade de sua regulamentação, especialmente quanto aos fluxos internacionais, que não são similares ao refúgio, mercedores de atenção das sociedades jurídicas internacionais. Para

corroborar a pesquisa, serão apresentados números e casos reais de imigração internacional resultantes da mudança climática.

Os objetivos deste trabalho são analisar a migração ambiental e a problemática da falta de proteção jurídica internacional, relacionando-as com os efeitos das mudanças do clima no mundo; demonstrar a relevância e necessidade de regulamentação e proteção dos imigrantes ambientais, propor soluções para a efetiva proteção dos migrantes ambientais transfronteiriços; destacar o papel da Organização das Nações Unidas e de seus órgãos para esta questão; comentar e realizar o estudo comparado de legislações internacionais e nacionais relativas à mudança climática, migrações, refúgio e asilo e, ainda, apresentar os relatórios e demais documentos internacionais que demonstrem o efetivo efeito adverso da mudança climática no mundo e sua causa promotora de fluxos migratórios internacionais.

O instituto da acolhida humanitária, que também será objeto de averiguação, representa uma novidade na legislação brasileira. Serão analisadas as suas características e sua importância para o Direito Internacional, para fins de uso universal.

O desenvolvimento de tal temática se justifica pela grande relevância e preocupação com a preservação ambiental e a mudança climática evidenciadas a cada dia, bem como o grande problema sobre os fluxos migratórios delas decorrentes.

Os imigrantes ambientais são uma realidade no mundo fático, mas não contam com uma proteção jurídica que possa amenizar ou, até mesmo, trazer soluções eficazes no cenário internacional. A recente Lei de Migração brasileira adotou o instituto da acolhida humanitária e, acredita-se, que tal instrumento poderá auxiliar e servir de inspiração para a proteção internacional daqueles imigrantes.

Tal problemática deve ser evidenciada no mundo atual, a fim de alertar sobre a necessidade de uma proteção efetiva para tais situações desafiadoras do Direito Internacional. Existem sérios e diversificados problemas que impactam os países que recebem os fluxos migratórios gerados por desastres naturais motivados pelas alterações do clima.

Com este estudo, será feita uma análise de toda a legislação internacional existente, bem como a exploração dos casos de maior repercussão no mundo sobre o assunto, tentando oferecer esclarecimentos sobre a sua importância ao mundo jurídico internacional. O instituto da acolhida humanitária parece sinalizar uma importante resposta à regulamentação e proteção dos imigrantes internos e transfronteiriços no mundo, podendo figurar em diploma internacional.

A metodologia adotada para este trabalho está ancorada em pesquisas bibliográficas, em doutrina, jurisprudência e relatórios emitidos por instituições oficiais e particulares.

Será empregado o método dedutivo, por meio da análise de textos legais, doutrinas e documentos nacionais e internacionais.

Com base na fundamentação teórica e análise de relatórios e da legislação internacional e pátria, propõem-se hipóteses e buscam-se conclusões para uma questão importante que envolve a necessidade de regulamentação dos fluxos migratórios transfronteiriços.

O conceito de imigrante internacional é o corretamente adequado para esta proteção?

Quais são os efeitos da mudança do clima para o meio ambiente e o mundo?

Existem medidas protetivas no âmbito internacional para os imigrantes ambientais?

Quais são os recentes casos de fluxos migratórios ambientais transfronteiriços?

Existem alternativas para minimizar estes fluxos migratórios?

Qual o papel da Organização das Nações Unidas neste grande desafio internacional?

Esta tese analisa os efeitos e possíveis impactos da mudança do clima no mundo e sua relação com fluxos migratórios.

No Capítulo 1 são apresentadas questões pertinentes à mudança climática, legislação internacional e brasileira, jurisprudência internacional, estrangeira e pátria, além de informações presentes nos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC).

O Capítulo 2 analisa a migração e os institutos do refúgio, do asilo diplomático e da acolhida humanitária, que é uma novidade na legislação brasileira.

No Capítulo 3, são debatidas as migrações ambientais, suas características, motivações e efeitos, articulando a comprovação e existência de consequências adversas da mudança climática, com a ocorrência de fluxos imigratórios ambientais.

Encerra-se o estudo com a conclusão e as referências sistematizadas das obras e material de consulta utilizados para fundamentar este trabalho acadêmico.

1 MUDANÇA CLIMÁTICA E DESASTRES AMBIENTAIS

Como constatar o que corresponde a uma alteração no clima? Esta mudança sempre se relaciona com a ocorrência de desastre no ambiente?

Estes questionamentos serão dirimidos com a argumentação que se seguirá em relação aos conceitos e fatos concretos, buscando auxílio de informações e dados científicos advindos de outras áreas, para melhor embasamento para apresentação de conclusões claras.

1.1 O que significa mudança climática de fato?

Tanto se fala em mudança climática e, aparentemente, ela já faz parte da rotina de todos nos dias atuais. Contudo, este fenômeno acarreta uma série de resultados que muitos desconhecem.

A mudança climática mostra-se cada vez mais atual e impactante na vida de cada um, apesar da aparente banalidade do termo, diante de toda a complexidade e questões políticas e econômicas que rondam o mundo e o Brasil.

Apenas para evidenciar a influência global deste fenômeno, pode-se mencionar os furacões noticiados pela imprensa na região do Caribe e no sul dos Estados Unidos, notadamente conhecida pela ocorrência anual de tais perturbações e tempestades tropicais. Contudo, a intensidade da destruição é visivelmente perceptível.

Em setembro de 2017, os furacões Harvey e Irma causaram destruição no Caribe e nos Estados Unidos. Irma foi o maior do tipo registrado no Atlântico, atingindo a categoria 5, a maior em intensidade da escala. Alcançou os territórios de Antígua, Barbuda, Saint Barth, Saint Martin, Anguilla, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens Americanas, Porto Rico, República Dominicana, Haiti, Cuba, Bahamas e Estados Unidos.

Mas, qual a relação entre os furacões e a mudança no clima?

Ao que parece, há uma relação intrínseca entre os fenômenos, uma vez que o processo de formação de um furacão é bastante semelhante ao das chuvas, sendo fator fundamental a temperatura elevada das águas oceânicas.

A formação das chuvas ocorre em duas etapas. A primeira é a vaporização das águas e, posteriormente, acontece a condensação desse vapor na forma de chuva. Quando se verifica nas águas oceânicas com temperaturas acima dos 27°C, existe a possibilidade de formação de furacões.

Este aquecimento de águas é mais presente nas zonas tropicais, concentrando-se entre os Trópicos de Câncer e Capricórnio. Nesta região, a água se transforma em vapor e sobe aquecida do oceano para as nuvens, deixando o ar próximo à superfície do mar com uma pressão menor. Assim, o ar frio, que possui pressão maior, ocupa o espaço do vapor que subiu e acaba se aquecendo e se elevando em movimentos circulares.

Na alta atmosfera, o ar quente esfria e transforma-se em nuvem, ocasionando a formação de um sistema de nuvens e ar em movimento. Com o calor do oceano e da água que evapora, os ventos adquirem maior velocidade, formando uma corrente de ar de deslocamento circular, tomando a aparência de cone.

Deste modo, percebe-se que a formação do furacão possui total relação com a temperatura das águas no oceano que, por sua vez, podem ser influenciadas pela mudança no clima.

Entretanto, o que corresponde à mudança climática?

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, conhecida como UNFCCC, originada do inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*, em seu artigo 1.2¹ estabelece:

*“Climate change” means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.*²

É latente que com o desenvolvimento industrial e econômico mundial, a ação humana também passou a atuar de modo mais decisivo junto ao meio ambiente. O processo de industrialização³ da Europa, a partir do século XVIII, focou no uso de combustíveis para a geração de energia e, a partir de então, este processo apenas se intensificou e foi difundido para o restante do globo.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

² “Mudança do clima” significa uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis. (tradução livre)

³ A industrialização se caracteriza pelo processo de desenvolvimento industrial em uma determinada localidade, cujo principal interesse é a substituição do modo de produção para maximização dos lucros, ocorrida por meio da mecanização das atividades em substituição de funções exercidas pelo homem, proporcionando uma produção em série e em grande escala. A partir do XVIII, através da Primeira Revolução Industrial, na Inglaterra, esse momento histórico ficou marcado pelas transformações no processo produtivo, que incorporou as máquinas a vapor e o uso de fontes energéticas mais eficazes como o carvão e posteriormente com o petróleo.

A industrialização desencadeou o processo de urbanização e crescimento demográfico das cidades em detrimento da vida rural, reduzida gradativamente com o aumento de oferta de mão de obra nas indústrias e no setor de infraestrutura dos centros urbanos.

Após a Segunda Grande Guerra e o início do período de Guerra Fria, com a polarização do globo entre os sistemas políticos e econômicos capitalista e socialista, vivenciou-se um outro processo que foi o desenvolvimento tecnológico, que culminou na corrida armamentista e, ainda, de novas tecnologias, atualmente presentes na vida cotidiana de todos.

Entre os avanços tecnológicos houve a criação e difusão da Internet e dos computadores, ocasionando um novo movimento que, novamente, acarretou maior intervenção do homem junto ao meio ambiente.

Há um consenso que ambos os processos foram importantes para a humanidade, mas deve-se também considerar que também impactaram diretamente o meio ambiente, por meio da intervenção humana desarrazoada e desenfreada, sem analisar ou considerar tais efeitos nos recursos naturais vitais para o homem.

Para melhor compreensão, mister se faz explicitar o Painel Intergovernamental para Mudança do Clima⁴ (IPCC), que será tratado no próximo item. Foi criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial⁵ (WMO) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de avaliar as pesquisas, interpretá-las e reunir informações relevantes em relatórios, ante a preocupação com o aquecimento global.

O primeiro relatório do Painel Intergovernamental para Mudança do Clima foi publicado em 1990. Em 1992 houve uma complementação. O segundo, data de 1995. O terceiro é de 2001. O quarto veio a público em 2007. O quinto e mais atual relatório, foi publicado em 2014. O sexto está previsto para 2022. No primeiro documento,⁶ segundo os estudos realizados, foi divulgado que:

Warming of the climate system is unequivocal, and since the 1950s, many of the observed changes are unprecedented over decades to millennia. The atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen.
(...)

⁴ Sua origem deriva do inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

⁵ Sua origem deriva do inglês *World Meteorological Organization*.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments**. IPCC first assessment report overview and policymaker summaries and 1992 IPCC supplement. Jun. 1992. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_full_report.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

Global mean surface air temperature has increased by 0.3°C to 0.6°C over the last 100 years, with the five global average warmest years being in the 1980s. Over the same period global sea level has increased by 10- 20 cm. These increases have not been smooth with time, nor uniform over the globe.

The size of this warming is broadly consistent with predictions of climate models, but it is also of the same magnitude as natural climate variability. Thus, the observed increase could be largely due to this natural variability; alternatively, this variability and other human factors could have offset a still larger human induced greenhouse warming.

(...)

There is no firm evidence that climate has become more variable over the last few decades. However, with an increase in the mean temperature, episodes of high temperatures will most likely become more frequent in the future, and cold episodes less frequent.⁷

As análises apresentadas em 1990 suscitam preocupações e incertezas nítidas. Analisando o relatório⁸ mais recente, publicado em 2014, há clara conotação explicitada pelos pesquisadores em sentido contrário, conforme se verifica:

Warming of the climate system is unequivocal, and since the 1950s, many of the observed changes are unprecedented over decades to millennia. The atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen.

(...)

Anthropogenic greenhouse gas emissions have increased since the pre-industrial era, driven largely by economic and population growth, and are now higher than ever. This has led to atmospheric concentrations of carbon dioxide, methane and nitrous oxide that are unprecedented in at least the last 800,000 years. Their effects, together with those of other anthropogenic drivers, have been detected throughout the climate system and are extremely likely to have been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century.

(...)

Risks from climate change impacts arise from the interaction between hazard (triggered by an event or trend related to climate change), vulnerability (susceptibility to harm) and exposure (people, assets or ecosystems at risk). Hazards include processes that range from brief events, such as severe storms, to slow trends, such as multi-decade droughts or multi-century sea level rise. Vulnerability and exposure are both sensitive to a wide range of social and economic processes, with possible

⁷A temperatura média global do ar aumentou de 0,3°C para 0,6°C nos últimos cem anos, com os cinco mais altos da média global na década de 1980. Neste mesmo período, o nível global do mar aumentou entre dez a vinte centímetros, sendo que esses aumentos não foram suaves e nem uniformes no globo. O tamanho desse aquecimento é amplamente consistente com as previsões de modelos climáticos, mas também é da mesma magnitude que a variabilidade climática natural. Assim, o aumento observado pode ser em grande parte devido a essa variabilidade natural; alternativamente, esta e outros fatores humanos poderiam ter compensado um aquecimento ocasionado pelos gases de efeito estufa gerados pela humanidade em um volume ainda maior. (...) Não há evidências firmes de que o clima se tornou mais variável nas últimas décadas. No entanto, com um aumento na temperatura média, os episódios de altas temperaturas, provavelmente, serão mais frequentes no futuro e episódios de baixas temperaturas, menos frequentes. (tradução livre)

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

*increases or decreases depending on development pathways. Risks and co-benefits also arise from policies that aim to mitigate climate change or to adapt to it.*⁹

A partir do relatório do IPCC de 2014 é notório o aumento mundial de emissão de gases de efeito estufa¹⁰ (GEEs) entre os anos de 1970 a 2010, especialmente entre 2000 a 2010, como consta da Tabela 1, na página 21, demonstrando que o total de emissões saltou de 40 GtCO₂eq¹¹ para 49 GtCO₂eq.

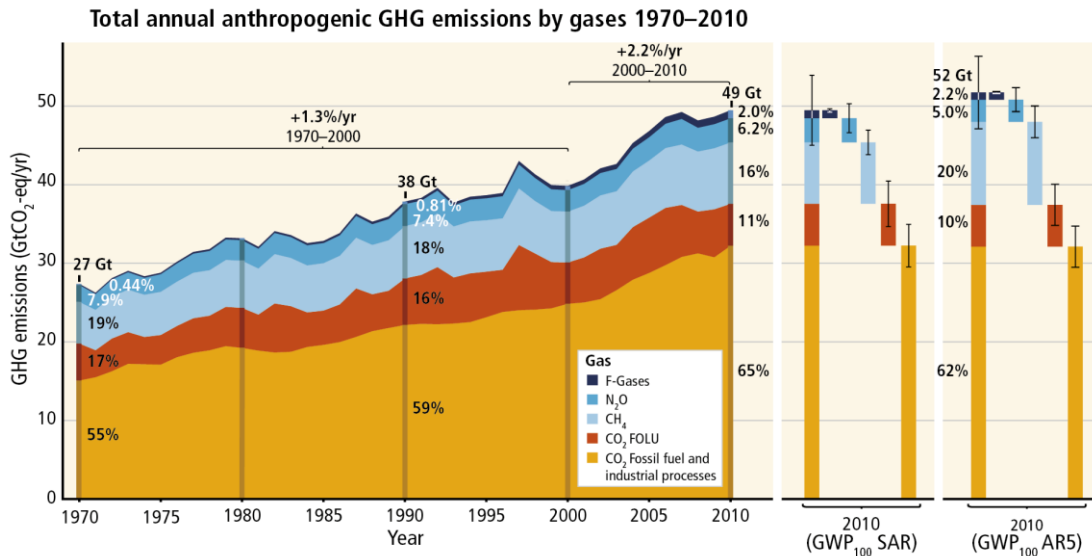
Importante ainda extrair da Tabela o grande crescimento dos níveis de emissão de dióxido de carbono originados dos combustíveis fósseis e processos industriais que, em 1970, representavam cinquenta e cinco por cento do total das emissões que atingiam 27 GtCO₂eq, significando aproximadamente 15 GtCO₂eq. Em 2010, as emissões de dióxido de carbono advindas dos combustíveis fósseis e processos industriais representavam sessenta e cinco por cento do total do seu total, que atingia o valor de 49 GtCO₂eq, equivalendo a aproximadamente 32 GtCO₂eq. Portanto, as emissões de dióxido de carbono originadas dos combustíveis fósseis e processos industriais foram duplicadas entre 1970 a 2010, evidenciando mais uma vez a intervenção humana no meio ambiente e sua relação com a mudança no clima.

⁹ O aquecimento do sistema climático é inequívoco e, desde a década de 1950, muitas das mudanças observadas são sem precedentes ao longo de décadas no milênio. A atmosfera e o oceano se aqueceram, as quantidades de neve e gelo diminuíram e o nível do mar subiu. (...) As emissões antropogênicas de gases de efeito estufa aumentaram desde a era pré-industrial, impulsionadas, principalmente, pelo crescimento econômico e populacional, e agora estão mais altas do que nunca. Isso levou à concentrações atmosféricas de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso sem precedentes em pelo menos 800 mil anos. Seus efeitos, juntamente com os de outros fatores antropogênicos, foram detectados em todo o sistema climático, e são extremamente capazes de terem sido a principal causa do aquecimento observado desde meados do século 20. (...) Os riscos decorrentes dos impactos da mudança climática resultam da interação entre perigo (desencadeada por um evento ou tendência relacionada à mudança do clima), vulnerabilidade (susceptibilidade ao dano) e exposição (pessoas, bens ou ecossistemas em risco). Os riscos incluem processos que variam de eventos breves, como tempestades severas, tendências lentas, como secas de várias décadas ou aumento do nível do mar de vários séculos. A vulnerabilidade e a exposição são sensíveis a uma ampla gama de processos sociais e econômicos, com possíveis aumentos ou diminuições dependendo das trilhas de desenvolvimento. Riscos e cobenefícios também surgem de políticas que visam mitigar a mudança climática ou de adaptação a ela. (tradução livre)

¹⁰ Os gases causadores de efeito estufa (GEEs) são conceituados pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima como aqueles gases constituintes da atmosfera, ambos naturais e antropogênicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha. Assim, no Protocolo de Quioto, há a menção expressa dos gases que compõem o rol dos GEEs no Anexo A sendo eles: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorcarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF₆).

¹¹ GtCO₂eq significa gigatonelada e cada uma medida equivale a 1 bilhão de toneladas de equivalente de dióxido de carbono. O termo “equivalente de dióxido de carbono” (CO₂eq) representa uma medida internacionalmente aceita que expressa a quantidade de gases de efeito estufa (GEEs) em termos equivalentes da quantidade de dióxido de carbono (CO₂). Leva em conta o potencial de aquecimento global dos gases envolvidos e calcula quanto de CO₂ seria emitido se todos os GEEs fossem gerados como esse gás. Este padrão foi estabelecido para comparar as emissões de diversos gases causadores do efeito estufa baseado na quantidade de dióxido de carbono que teria o mesmo potencial de aquecimento global (GWP), sendo mensurado em um período específico de tempo, adotado o padrão de 100 anos. Entre os gases causadores do efeito estufa pode-se elencar, além do dióxido de carbono, o metano (CH₄), que possui um potencial de aquecimento 28 vezes maior do que o CO₂. Já o óxido nitroso (N₂O), possui um potencial 265 vezes maior do que o CO₂. Portanto, estes dois gases são potencialmente mais devastadores para a camada de ozônio e geram impactos maiores, considerando suas emissões para a natureza.

Tabela 1 - Total de emissões anuais de Gases causadores do Efeito Estufa (1970-2010)



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Outro fator importante a se considerar são as observações relacionadas à temperatura da superfície da terra, dentre outros, registradas nas últimas décadas, presentes no relatório de 2014 do IPCC:

Each of the last three decades has been successively warmer at the Earth's surface than any preceding decade since 1850. The period from 1983 to 2012 was likely the warmest 30-year period of the last 1400 years in the Northern Hemisphere, where such assessment is possible (medium confidence). The globally averaged combined land and ocean surface temperature data as calculated by a linear trend show a warming of 0.85 [0.65 to 1.06]°C 2 over the period 1880 to 2012, when multiple independently produced datasets exist.¹²

¹² Cada uma das últimas três décadas foi, sucessivamente, mais quente na superfície da Terra do que em qualquer década anterior desde 1850. O período de 1983 a 2012 foi, provavelmente, o mais quente de 30 anos dos últimos 1400 no Hemisfério Norte, onde tal avaliação é possível (confiança média). Os dados combinados globais da temperatura da superfície terrestre e oceânica, calculados por uma tendência linear, mostram um aquecimento de 0,85 [0,65 a 1,06]°C 2 no período de 1880 a 2012, quando existem vários conjuntos de dados produzidos independentemente. (tradução livre). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Os gráficos apresentados no Anexo A, na página 177, demonstram a ocorrência de mudança no clima de modo global, tendo o homem como principal potencializador desta alteração, embasado especialmente no auxílio na emissão de gases causadores do efeito estufa e do uso irracional de recursos naturais.

Tal afirmativa pode ser referendada com a análise apenas da Tabela “d” do Anexo A, que apresenta o nível de emissões antropogênicas de dióxido de carbono no mundo e que, a partir de 1950, indicou aumento drástico nos níveis de emissões de CO₂, originados da queima de combustíveis fósseis, produção de cimento e queima de gases, alcançando o nível próximo a 40 GtCO₂, ou seja, 40 (quarenta) bilhões de toneladas de dióxido de carbono. Este valor é demasiado elevado se comparado à emissão de dióxido de carbono do setor que, desde o ano de 1850, não alcançava 5 (cinco) bilhões de toneladas.

O relatório do IPCC de 2014 apresenta ainda simulações de cenários antevendo o futuro em relação aos efeitos da mudança do clima no mundo. Deste modo, como as emissões de gases causadores do efeito estufa ocasionadas pela ação do homem estão relacionadas ao tamanho da população, às atividades econômicas desenvolvidas, ao estilo de vida adotado, ao uso de energia, aos padrões de uso de terra, à tecnologia utilizada e às políticas climáticas fomentadas, os pesquisadores estabeleceram os Caminhos de Concentração Representativa (RCPs). Estes são utilizados para fazer projeções com base naqueles fatores e descrevem quatro diferentes caminhos do século XXI de emissões de gases causadores de efeito estufa, concentrações atmosféricas, emissões de poluentes do ar e uso da terra.

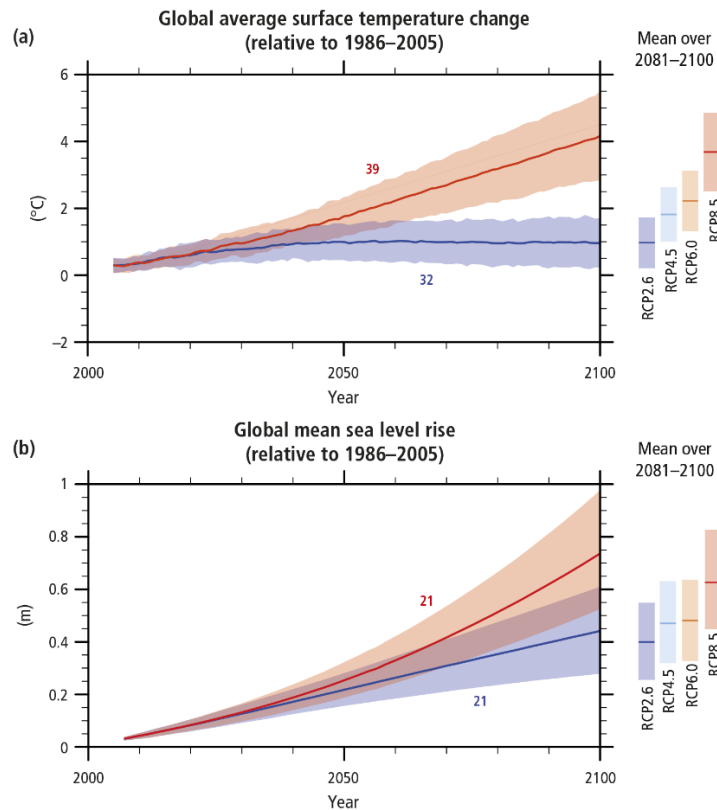
Segundo o relatório de 2014¹³ do IPCC “*the RCPs include a stringent mitigation scenario (RCP2.6), two intermediate scenarios (RCP4.5 and RCP6.0) and one scenario with very high GHG emissions (RCP8.5)*”¹⁴

O documento apresenta uma projeção de aumento de temperatura tomando os Caminhos de Concentração Representativa como referencial até o ano 2100:

¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

¹⁴ Os RCPs incluem um cenário de mitigação rigoroso (RCP2.6), dois cenários intermediários (RCP4.5 e RCP6.0) e um cenário com emissões de GEE muito altas (RCP8.5). (tradução livre)

Tabela 2 - Média global da mudança de temperatura e a média global do nível dos oceanos



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Considerando a Tabela 2 “a”, que indica a projeção da média global de mudança da temperatura no mundo, a projeção para 2020 corresponde a $0,5^{\circ}\text{C}$, para o cenário de mitigação rigorosa (RCP2.6) e o de emissões de GEE muito altas (RCP8.5). Comparando as previsões para 2050, há uma diferenciação maior da média de temperaturas de acordo com o nível de emissões. Para o cenário de mitigação rigorosa, a variação poderá chegar a faixa de $0,7^{\circ}\text{C}$ a $0,8^{\circ}\text{C}$. Já para o cenário com alto índice de emissão de gases causadores de efeito estufa, a variação poderá alcançar o patamar de $1,5^{\circ}$.

No que diz respeito ao nível do mar, a elevação projetada para 2020 é muito similar em ambos os cenários, não alcançando o nível de 0,1 m. Entretanto, quando analisada a projeção para 2050, os cenários começaram a mostrar diferenças, sendo que para o de rigorosa mitigação, atingirá um nível de 0,18 m no nível do mar, e com o cenário de emissão elevada de gases causadores do efeito estufa, o nível de elevação alcança o valor de 0,25 m, sendo que a projeção é maior com o passar das décadas.

Deste modo, fica latente a relação intrínseca existente entre os níveis de emissão de gases causadores de efeito estufa e a mudança no clima, especialmente com a análise da elevação de temperatura e do nível das águas dos oceanos. É um ponto de atenção e alerta de que, realmente, se faz necessária uma alteração de comportamento e de *modus operandi* mundial.

1.2 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e a Conferência das Partes

Em 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. Tal evento recebeu diversas denominações tais como Eco-92, Rio-92 e Cúpula da Terra.

Esta conferência foi um marco importante para o Direito Ambiental no cenário internacional, pois contou com a presença de 179 países que se reuniram com o objetivo de criar uma agenda global para mitigação dos problemas ambientais.

Neste evento foi difundido o termo “desenvolvimento sustentável” com a sua definição apresentada previamente pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Relatório “Nosso Futuro Comum”¹⁵ em 1987, também conhecido como Relatório Brundtland:

*Believing that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises.*¹⁶

Mediante o fomento da ideia do desenvolvimento sustentável, era necessário buscar modelos que articulassem crescimento econômico e social com a preservação ambiental, como também, os recursos naturais e alternativas para um equilíbrio climático em todo o mundo.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Nova Iorque, 11 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 ago.2017.

¹⁶ Acreditando que desenvolvimento sustentável, que implica atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações para encontrarem suas próprias necessidades, deve se tornar o princípio norteador central das Nações Unidas, governos e instituições, organizações privadas e empresas. (tradução livre)

Neste sentido, o termo sustentabilidade acaba tomando novas conotações, evoluindo para várias vertentes. John Elkington utiliza o termo *triple bottom line*,¹⁷ que pode ser traduzido por tripé da sustentabilidade, que considera também medidas econômicas, sociais além da ambiental, chegando à conclusão que deve existir um ponto de equilíbrio entre sustentabilidade econômica, social e ambiental para alcançar o desenvolvimento, especialmente para os modelos de gestão empresarial, amplamente disseminados, sendo aplicados, inclusive, por Estados como os Países Baixos.¹⁸

O Relatório “Nosso Futuro Comum” expressamente menciona a necessidade desta articulação entre crescimento e desenvolvimento socioeconômico com a preservação do meio ambiente:

*Concurs with the Commission that the critical objectives for environment and development policies which follow from the need for sustainable development must include preserving peace, reviving growth and changing its quality, remedying the problems of poverty and satisfying human needs, addressing the problems of population growth and of conserving and enhancing the resource base, reorienting technology and managing risk, and merging environment and economics in decision-making.*¹⁹

Portanto, neste turbilhão de ideias e anseios, foi instituída a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)²⁰. Outros dois documentos foram ainda assinados: a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da Seca.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima objetiva estabilizar as concentrações de gases causadores do efeito estufa na atmosfera, como expressa o artigo 2º:

The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production

¹⁷ A teoria do tripé da sustentabilidade tem como base os vértices dos 3 Ps - *people, planet e profit* - que no português correspondem às pessoas, o planeta e o lucro.

¹⁸ ELKINGTON, John. **The triple bottom line: does it all add up?** Disponível em: <<http://www.johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf>>. Acesso em 23 dez 2017.

¹⁹ Concorde a Comissão que os objetivos críticos para as políticas de meio ambiente e desenvolvimento, decorrentes da necessidade de desenvolvimento sustentável, devem incluir a manutenção da paz, estimular o crescimento e alterar sua qualidade, sanar os problemas de pobreza e satisfação das necessidades humanas, abordar os problemas do crescimento populacional e da conservação e aumento da base de recursos, reorientar a tecnologia e a gestão de risco, e convergir a tomada de decisão para a economia e o meio ambiente. (tradução livre).

²⁰ Sua origem deriva do inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

*is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.*²¹

A Convenção-Quadro entrou em vigor em 21 de março de 1994, após a ratificação de Dinamarca, Espanha e Portugal. Atualmente 197 partes - 196 Estados e uma organização de integração econômica regional, que é a União Europeia – ratificam o documento.

Por ela foi estabelecida a Conferência das Partes²² (COP) e seu funcionamento está no artigo 7,²³ representando o órgão supremo da Convenção-Quadro e responsável por,

²¹ O objetivo final desta Convenção, e de qualquer outro instrumento legal relacionado que a Conferência das Partes possa adotar, é alcançar, de acordo com as disposições relevantes da Convenção, a estabilização da concentração dos gases causadores do efeito estufa na atmosfera, em níveis que possa prevenir intervenções antropogênicas perigosas com o sistema climático. Tal nível deve ser alcançado em período de tempo suficiente para permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente à mudança do clima, para garantir que a produção de alimentos não seja afetada, e para proporcionar que o desenvolvimento econômico ocorra de modo sustentável. (tradução livre) ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

²² Sua origem deriva do inglês *Conference of the Parties*.

²³ *The Conference of the Parties, as the supreme body of this Convention, shall keep under regular review the implementation of the Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt, and shall make, within its mandate, the decisions necessary to promote the effective implementation of the Convention. To this end, it shall:*

(a) Periodically examine the obligations of the Parties and the institutional arrangements under the Convention, in the light of the objective of the Convention, the experience gained in its implementation and the evolution of scientific and technological knowledge;

(b) Promote and facilitate the exchange of information on measures adopted by the Parties to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;

(c) Facilitate, at the request of two or more Parties, the coordination of measures adopted by them to address climate change and its effects, taking into account the differing circumstances, responsibilities and capabilities of the Parties and their respective commitments under the Convention;

(d) Promote and guide, in accordance with the objective and provisions of the Convention, the development and periodic refinement of comparable methodologies, to be agreed on by the Conference of the Parties, inter alia, for preparing inventories of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks, and for evaluating the effectiveness of measures to limit the emissions and enhance the removals of these gases;

(e) Assess, on the basis of all information made available to it in accordance with the provisions of the Convention, the implementation of the Convention by the Parties, the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention, in particular environmental, economic and social effects as well as their cumulative impacts and the extent to which progress towards the objective of the Convention is being achieved;

(f) Consider and adopt regular reports on the implementation of the Convention and ensure their publication;

(g) Make recommendations on any matters necessary for the implementation of the Convention;

(h) Seek to mobilize financial resources in accordance with Article 4, paragraphs 3, 4 and 5, and Article 11;

(i) Establish such subsidiary bodies as are deemed necessary for the implementation of the Convention;

(j) Review reports submitted by its subsidiary bodies and provide guidance to them;

(k) Agree upon and adopt, by consensus, rules of procedure and financial rules for itself and for any subsidiary bodies;

(l) Seek and utilize, where appropriate, the services and cooperation of, and information provided by, competent international organizations and intergovernmental and non-governmental bodies; and

(m) Exercise such other functions as are required for the achievement of the objective of the Convention as well as all other functions assigned to it under the Convention.

3. The Conference of the Parties shall, at its first session, adopt its own rules of procedure as well as those of the subsidiary bodies established by the Convention, which shall include decision-making procedures for matters not already covered by decision making procedures stipulated in the Convention. Such procedures may include specified majorities required for the adoption of particular decisions.

regulamente, analisar e tomar decisões necessárias para promover a sua efetiva implementação e de outros documentos jurídicos conexos que a Conferência possa adotar.

A Conferência das Partes reúne anualmente os Estados membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para tomar decisões coletivas e consensuais, devendo ocorrer o aceite unânime das Partes, sendo soberanas e válidas a todos os signatários.

Entre as suas funções pode-se elencar o exame periódico das obrigações das Partes e dos mecanismos institucionais estabelecidos pela Convenção, a promoção e facilidade do intercâmbio de informações sobre medidas adotadas pelos Estados partes para enfrentar e mitigar as mudança no clima e seus efeitos, a adoção e exame de relatórios sobre a implementação da Convenção-Quadro, a promoção e orientação para o desenvolvimento e melhoria periódica de metodologias comparáveis definidas pela Conferência das Partes para a elaboração de inventários de emissões de gases causadores do efeito estufa, entre outros.

Foram registradas vinte e duas Conferências das Partes ocorrendo em diversas partes do mundo.²⁴ A primeira Conferência das Partes ocorreu no ano de 1995. A vigésima terceira ocorreu em Bonn entre 6 e 17 de novembro de 2017. A vigésima quarta Conferência está prevista para ocorrer na Polônia em 2018.

Merecem destaque algumas destas Conferências que originaram documentos relevantes para a questão da mudança do clima, tais como a COP3, com a elaboração do Protocolo de Quioto, que estabeleceu metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para os países desenvolvidos e a criação de mecanismos de flexibilização, como a Implantação Conjunta, o Comércio de Emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

4. *The first session of the Conference of the Parties shall be convened by the interim secretariat referred to in Article 21 and shall take place not later than one year after the date of entry into force of the Convention. Thereafter, ordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held every year unless otherwise decided by the Conference of the Parties.*

5. *Extraordinary sessions of the Conference of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Conference, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to the Parties by the secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.*

6. *The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State member thereof or observers thereto not Party to the Convention, may be represented at sessions of the Conference of the Parties as observers. Anybody or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.*

²⁴ Seguindo a ordem cronológica de realização das COPs, os países que sediaram este encontro foram: Berlim (1995), Genebra (1996), Quioto (1997), Buenos Aires (1998), Bonn (1999), Haia (2000), Marraqueche (2001), Nova Deli (2002), Milão (2003), Buenos Aires (2004), Montreal (2005), Nairóbi (2006), Bali (2007), Poznan (2008), Copenhagen (2009), Cancun (2010), Durban (2011), Doha (2012), Varsóvia (2013), Lima (2014), Paris (2015) e Marraqueche (2016).

O Protocolo de Quioto²⁵ foi um documento complementar de suma importância à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, uma vez que foram traçadas metas de redução de níveis de emissão de gases causadores do efeito estufa. Neste acordo, os estados membros desenvolvidos deveriam reduzir em 5% suas emissões de gases comparáveis aos anos de 1990, tendo uma duração de 2008 a 2012, conforme estabelece o artigo 3, parágrafo 1.²⁶

Durante a COP17, em Durban no ano de 2011, houve a extensão do Protocolo de Quioto em uma segunda fase. Na COP12 houve a elaboração do documento “Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto”,²⁷ que estabeleceu metas de redução mais ousadas para os países desenvolvidos, devendo alcançar a média de 18%, comparado aos níveis de emissão em 1990. Esta fase teria duração de 2013 a 2020, ano que encerrará a vigência do Protocolo de Quioto, conforme artigo 3, parágrafo 7.²⁸

Com a vigência do Protocolo de Quioto, efetivada em 2005, iniciou-se a Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (MOP), com o objetivo de tratar o modo de implantação das metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, estabelecidos no Protocolo de Quioto. Deste modo, ao mesmo tempo que ocorria a COP também acontecia a MOP, sendo que na COP11, houve simultaneamente a realização da MOP1.

Com a COP21 foi possível a elaboração do Acordo de Paris,²⁹ que teve como objetivo principal o fortalecimento à resposta global de ameaça da mudança do clima e, também, o reforço na capacidade dos países em lidar com os impactos resultantes.

²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima. Quioto, 11 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> Acesso em 27 ago. 2017.

²⁶ *The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.*

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto. 8 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf> Acesso em: 27 ago. 2017.

²⁸ *In the second quantified emission limitation and reduction commitment period, from 2013 to 2020, the assigned amount for each Party included in Annex I shall be equal to the percentage inscribed for it in the third column of the table contained in Annex B of its aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A in 1990, or the base year or period determined in accordance with paragraph 5 above, multiplied by eight. Those Parties included in Annex I for whom land use change and forestry constituted a net source of greenhouse gas emissions in 1990 shall include in their 1990 emissions base year or period the aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions by sources minus removals by sinks in 1990 from land-use change for the purposes of calculating their assigned amount.*

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015, Paris. Disponível

O objetivo de longo prazo consiste na manutenção do aquecimento global abaixo de 2°C que, segundo estudos, seria o ponto crítico, apto a acarretar desastrosos resultados ao mundo se ultrapassado.

O acordo objetiva, ainda, que todos os países se esforcem para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C ou acima, sem ultrapassar o índice de 2°C, conforme estabelece o artigo 2, parágrafo 1 (a).³⁰

Houve ainda a criação das Contribuições Nacionalmente Determinadas³¹ (NDCs), conforme o artigo 3,³² visando a alcançar o objetivo final do Acordo de Paris, pelo qual cada Estado membro terá autonomia na construção e definição de seu próprio compromisso, estabelecendo uma contribuição de redução de emissões dos gases causadores do efeito estufa, considerando as condições de viabilidade do cenário socioeconômico local.

No artigo 4, parágrafo 9,³³ fica determinado que a cada cinco anos, o Estado Parte fará a revisão de sua meta de redução, comunicando sobre suas Contribuições Nacionalmente Determinadas, com o fim de direcionar o cumprimento de meta de temperatura, oferecendo maior transparência às ações de cada país e para os demais Estados Partes componentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima.

A vigência do Acordo de Paris estava atrelada à ratificação de, pelo menos, 55 países responsáveis por 55% das emissões de gases causadores do efeito estufa.³⁴ O início da coleta de assinaturas ocorreu a partir de 22 de abril de 2016, com a presença de 195 países. Entrou em vigor em 4 de novembro de 2016, com a ratificação da Alemanha, Áustria, Bolívia, Canadá, Eslováquia, França, Hungria, Malta, Nepal e Portugal em outubro de 2016. Atualmente, conta com a ratificação de 166 países, do total de 197 que o assinaram.

em:<http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf>.

Acesso em: 30 ago. 2017.

³⁰ *This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:*

(a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;

³¹ Sua origem deriva do inglês *Nationally Determined Contributions*

³² *As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement.*

³³ *Each Party shall communicate nationally determined contribution every five years in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement and be informed by the outcomes of the global stocktake referred to in Article 14.*

³⁴ *Article 21. 1. This Agreement shall enter into force on the thirtieth day after the date on which at least 55 Parties to the Convention accounting in total for at least an estimated 55 per cent of the total global greenhouse gas emissions have deposited their instruments of ratification, acceptance, approval or accession.*

Outro ente de vital importância para o tema e que se articula com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apesar de se ter relação direta com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (WMO), é o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC).

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima foi criado em 1988, sob a responsabilidade da Organização Meteorológica Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente,³⁵ e foi merecedor do prêmio Nobel da Paz em 2007, juntamente com Al Gore. Tem como função preparar relatórios sobre todos os aspectos da mudança climática e seus impactos, com a visão de formular estratégias de resposta realistas, sendo baseado em informações científicas disponíveis. Deste modo, os relatórios devem ser isentos e imparciais em relação à política, apesar de necessitar de informações técnicas e socioeconômicas relevantes a esta seara.

Os relatórios do Painel Intergovernamental são os mais completos relacionados à mudança no clima e, por esta razão, muitos textos de metodologia e relatórios especiais servem como metodologias e diretrizes para ajudar os Estados Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima, na preparação de seus inventários nacionais de gases de efeito estufa.

Tanto a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança no Clima quanto o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima são agentes fundamentais para a discussão e relevância da mudança climática e seus efeitos no mundo e em diversos setores.

Ademais, a elaboração e vigência de outros documentos internacionais de relevância com relação direta ao tema, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, demonstram a importância e os efeitos que o clima acarreta e acarretará para o mundo, em curto e médio prazo, com as alterações potencializadas pelo homem, evidenciando a pertinência de sua preocupação.

1.3 Legislação Nacional sobre Mudança Climática

No Brasil, existem diversos textos legais que versam sobre a mudança no clima, destacando a preocupação do país em relação às consequências da emissão de gases causadores do efeito estufa.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 43/53. Nova Iorque, 6 de dezembro de 1988. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

A Constituição Federal prevê inúmeros princípios relacionados ao meio ambiente como a dignidade da pessoa humana³⁶ (artigo 1º, III); a prevalência dos direitos humanos³⁷ (artigo 4º, II); a cooperação entre os povos³⁸ (artigo 4º, IX), a ordem econômica baseada na proteção do meio ambiente³⁹ (artigo 170), o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a solidariedade intergeracional⁴⁰ (artigo 225).

O artigo 218 expressa o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias, proporcionando ainda mecanismos para a mitigação de intervenções humanas no meio ambiente e no clima.

É possível notar que a Constituição Federal apresenta bases para o Direito Ambiental e o Direito Internacional se desenvolverem internamente, de modo a fomentar legislações de defesa à emissão de gases causadores de efeito estufa e, assim, ofertar medidas de mitigação à mudança do clima no âmbito nacional, convergindo com os documentos internacionais até então apresentados, que possuem o Brasil como Estado parte.

A legislação pátria apresenta diversas normas que versam sobre a defesa do meio ambiente, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), entre outros.

Especificamente sobre a mudança climática, o Brasil também oferece uma gama de documentos no âmbito federal, estadual e municipal, em razão da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e responsabilidade por dano ao meio ambiente”, presente no artigo 24 da Constituição Federal.⁴¹

³⁶ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

³⁷ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:(...) II - prevalência dos direitos humanos;”

³⁸ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:(...) IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;”

³⁹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

⁴⁰ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

1.3.1 Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e outras legislações nacionais correlacionadas

A Política Nacional de Mudança do Clima⁴² (PNMC) entrou em vigor de modo a atender o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa.

Este documento legal apresenta conceitos básicos sobre expressões recorrentemente apresentadas ao longo do texto, além de elencar princípios norteadores tais como o da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e de responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Importante apontar a conceituação de tais princípios, oriundos de outros documentos internacionais e nacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas, a Constituição Brasileira, dentre outros.

O princípio da precaução é apresentado no artigo terceiro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima:⁴³

The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties.⁴⁴

É fato que, diante da relevância da proteção do meio ambiente e da falta de informações técnico-científicas sobre a perpetração de dano grave e irreversível ao meio ambiente, faz-se

⁴² BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 27 ago. 2017.

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em:<<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

⁴⁴ As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar estas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais, ao menor custo possível. Para esse fim, devem levar em conta diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima. (tradução livre)

necessária a adoção de ações que não gerem tais resultados. Também é esta a definição apresentada por José Canotilho, quanto ao princípio da precaução:

Tem a sua aplicação em caso de dúvida. Ele significa que o ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza, por falta de provas científicas evidentes, sobre onexo causal entre uma actividade e um determinado fenómeno de poluição ou degradação do ambiente. Pode-se falar a este propósito de uma espécie de princípio *in dubio pro ambiente*, ou seja, na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor.⁴⁵

Importante frisar que a precaução não objetiva paralisar todas as atividades e intervenções do homem junto ao meio ambiente, considerando que ele lhe seja nocivo. A real função do seu uso prima pela manutenção e conservação da qualidade de vida da sociedade em geral, devendo-se considerar os riscos que envolvem determinada escolha.

Este também é o entendimento apresentado por Paulo de Bessa Antunes:

Outro aspecto do Princípio da Precaução que tem sido muito pouco ressaltado é que prevenir riscos ou danos implica escolher quais os riscos ou danos pretendemos prevenir e quais os que aceitamos correr. Se feita racionalmente a escolha, escolheremos o risco menor em preferência ao maior. Contudo, nem sempre as escolhas são feitas racionalmente, pois a percepção do risco nem sempre guarda alguma relação com o risco real.⁴⁶

Este princípio ainda será muito retratado, inclusive em decisões jurisprudenciais, diante da falta de consenso quanto a sua aplicação.

É muito importante distinguir a prevenção da precaução. Segundo Antunes, o princípio da prevenção:

Aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas.⁴⁷

Edis Milaré faz a distinção entre os princípios de modo a clarificar bem suas diferenças:

Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação do tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se

⁴⁵ CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998. p. 48-49.

⁴⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 33.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 50-51.

(do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis. A diferença etimológica e semântica (estabelecida pelo uso) sugere que prevenção é mais ampla que precaução e que, por seu turno precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos.⁴⁸

Torna-se necessária a distinção e correta aplicação entre os dois princípios justamente pelas ações e resultados que possam ser ocasionados. A precaução se mostra mais ampla e etérea diante da falta de informações e conhecimentos técnicos e científicos sendo, sobremaneira, subutilizada ou supervalorada diante da situação de fato em que será aplicada.

A prevenção prevê informações técnicas e científicas que forneçam insumos para a melhor tomada de decisão por meio de instrumentos comumente encontrados e utilizados no âmbito jurídico ambiental, como o estudo de impacto ambiental e o licenciamento ambiental. Possui mais informações sobre os efeitos que determinadas ações causarão ao meio ambiente.

Este ponto remete à ideia do risco, que significa “fator potencial de dano, ou a probabilidade de dano em razão de um evento futuro e incerto”.⁴⁹

O risco existirá na aplicação de ambos os princípios. A diferenciação entre os dois está presente no maior ou menor grau de impacto ao meio ambiente, devendo-se considerar quais serão os efeitos e se existem medidas mitigadoras que possam compensar de certo modo o dano acarretado pela intervenção antropológica no meio.

O princípio do desenvolvimento sustentável está presente em uma infinidade de documentos nacionais e internacionais relacionados ao meio ambiente, como também no âmbito econômico. Entre eles, o relatório “Nosso Futuro Comum” de 1987, na Declaração do Rio de 1992 e a Constituição Federal do Brasil. Retratado como princípio ao desenvolvimento, toma uma dimensão ampla, apresentado na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento em seu artigo 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.⁵⁰

⁴⁸ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.p. 63.

⁴⁹ CUNHA, Sergio Sérvulo da. **Dicionário compacto do direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 263.

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova Iorque, 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 1º set. 2017.

O princípio ao desenvolvimento relaciona-se, de certa forma, ao desenvolvimento sustentável, com base no parágrafo 2º do artigo supracitado

Deste modo, merece a análise do artigo 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima:⁵¹

*The Parties have a right to, and should, promote sustainable development. Policies and measures to protect the climate system against human-induced change should be appropriate for the specific conditions of each Party and should be integrated with national development programs, taking into account that economic development is essential for adopting measures to address climate change.*⁵²

O desenvolvimento sustentável consiste na articulação entre o progresso e desenvolvimento socioeconômico do Estado, aliando-se às condições que permitam a proteção do meio ambiente, de recursos naturais e do clima.

Quanto ao princípio da responsabilidade comum, porém diferenciado, está expresso também no artigo 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima:

*The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of 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.*⁵³

Surge em razão das questões ambientais de grandes proporções, especialmente as atmosféricas e relacionadas às alterações do clima, que acabam ultrapassando as fronteiras sob a égide da soberania de cada Estado e afetando países distantes.

Assim, conforme anteriormente escrito por Fernanda Brusa Molino e Luciana Cordeiro de Souza:

Podemos considerar que este princípio objetiva estabelecer as responsabilidades históricas de cada Estado frente ao dano causado, que no nosso estudo trata-se das mudanças climáticas ocasionadas pela emissão de gases de efeito estufa. Com a aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, vemos que

⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

⁵² As Partes têm direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima. (tradução livre)

⁵³ As Partes devem proteger o sistema climático para o benefício das presentes e futuras gerações da humanidade, com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e capacidades respectivas. Por conseguinte, os países desenvolvidos Partes devem assumir a liderança no combate à mudança no clima e seus efeitos adversos. (tradução livre)

todos serão responsabilizados pelas emissões ao longo dos tempos, levando em conta que com o crescimento industrial dos países desenvolvidos, que aconteceu muito anteriormente aos países em desenvolvimento, estes deveriam arcar com uma carga maior de responsabilidade, visando estabelecer uma equidade de tratamento entre todos os Estados de modo equivalente.⁵⁴

Retomando a Política Nacional de Mudança do Clima, ainda são estabelecidos os objetivos do instrumento no artigo 4º, consistindo na redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa, compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, implantação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima e preservação e recuperação de recursos ambientais especialmente os biomas naturais entre outros.

A PNMC também reitera os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil relacionadas à mudança do clima como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e outros Tratados sobre alterações no clima. Também reforça o fomento, apoio e desenvolvimento de estratégias de mitigação, adaptação e de pesquisas científicas, entre outros.

De modo geral, estimula e promove a cooperação internacional para financiamento, capacitação, desenvolvimento, transferências de tecnologias e processos para ações de mitigação e adaptação, como também o intercâmbio de informações.

São apresentados os instrumentos institucionais para a atuação do PNMC: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Foi estabelecido que o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) será realizado em bolsas de mercadorias e futuros, em bolsas de valores e entidades de balcão organizado, sempre autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), permitindo a negociação de títulos mobiliários referentes às emissões de gases de efeito estufa evitadas e certificadas.

A PNMC ainda previu a necessidade de articulação das políticas públicas e programas governamentais com os objetivos da PNMC. Elencou expressamente a necessidade de estabelecimento de planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, com a

⁵⁴ MOLINO, Fernanda Brusa; SOUZA, Luciana Cordeiro de. A política nacional sobre mudança do clima e a responsabilidade comum, porém diferenciada. In: MURTA, Antonio Carlos Diniz et al. (Org.). **I Encontro de internacionalização do Conpedi – Barcelona – Espanha**: Direito administrativo, direito tributário, direito ambiental, sustentabilidade. vol. 12. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. p.186.

consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, visando a atender as metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, por meio de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) - de flexibilização para reduções das emissões de gases causadores do efeito estufa estabelecido no Protocolo de Quioto, e unicamente permitido para países em desenvolvimento - e pelas Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs).

As NAMAs são compromissos assumidos de modo voluntário pelo Brasil para mitigação da mudança climática apresentadas a partir da COP 15, em Copenhague. Estas ações antecederam os compromissos estabelecidos no Acordo de Paris, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), que consistem no estabelecimento de metas para redução de emissões de gases causadores do efeito estufa por cada país, de modo a atender às suas necessidades e seus setores.

Um dos pontos mais relevantes da PNMC corresponde ao compromisso estabelecido voluntariamente para a mitigação dos níveis de emissões de gases causadores do efeito estufa entre 36,1% a 38,9% de suas emissões projetadas até 2020, previsto no artigo 12.

O Decreto nº 7390/2010, que regulamenta alguns artigos da Política Nacional de Mudança do Clima, estabelece em seu artigo 5º:

Art. 5º. A projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020 de que trata o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, é de 3.236 milhões tonCO₂eq de acordo com detalhamento metodológico descrito no Anexo deste Decreto, composta pelas projeções para os seguintes setores:

I - Mudança de Uso da Terra: 1.404 milhões de tonCO₂eq;

II - Energia: 868 milhões de tonCO₂eq;

III - Agropecuária: 730 milhões de tonCO₂eq; e

IV - Processos Industriais e Tratamento de Resíduos: 234 milhões de tonCO₂eq.⁵⁵

Deste modo, os índices projetados para 2020⁵⁶ são de 3,236 GtCO₂eq no total, sendo estabelecidas as métricas analisando-se os principais setores responsáveis pelas emissões,

⁵⁵ BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 09 set. 2017.

⁵⁶ Para auferir o valor informado, o Decreto nº 7.390/2010 estabelece em seu Anexo os cálculos realizados para cada setor informado, demonstrando que a base de cálculo por exemplo, para o uso da terra, será o resultado da

compreendendo o uso de terra, energia, agropecuária, processos industriais e tratamento de resíduos.

Este foi um grande e audacioso avanço nas legislações relacionadas à mudança do clima, representando o primeiro documento a estabelecer um índice expresso de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa pelo Brasil, tanto no âmbito nacional como no internacional.

Em números absolutos, com base na projeção para 2020, verifica-se a necessidade de redução entre 1,168 GtCO₂eq a 1,259 GtCO₂eq, para alcançar os patamares de 36,1% a 38,9% de redução de emissões, respectivamente.

O Executivo estabeleceu planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima para a consolidação de uma economia de baixo carbono. Orienta-se pelas diretrizes apresentadas na Política Nacional de Mudança do Clima.

O estabelecimento de planos setoriais contribuiu para a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa no Brasil, segundo relatório publicado em 2014 pelo Ministério do Meio Ambiente. Em tabela específica apresentou os índices que indicam a redução de emissões de GEE, especialmente no setor de uso da terra com o controle do desmatamento e das queimas das florestas, alcançando uma redução de 85,1% entre os anos de 2005 a 2012, como consta do Anexo B, na página 178.

Importante frisar que as metas apresentadas na PNMC se repetem no primeiro relatório de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁵⁷ de setembro de 2016, publicada pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima com algumas pequenas alterações, em razão da duração de prazos apresentados a partir do Acordo de Paris. A meta de contribuição para redução em 2015 corresponde a 37% dos níveis emitidos em 2005 e, para 2030, este índice aumenta para 43%, se comparado com os níveis emitidos em 2005.

Em 2009, entrou em vigência a Lei nº 12.114, que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), tendo como finalidade o financiamento de projetos, estudos e empreendimentos que objetivem a mitigação da mudança do clima e a adaptação a seus efeitos.

multiplicação, em etapas sucessivas, da taxa de desmatamento projetada pelo valor médio de emissões de dióxido de carbono por unidade territorial, informado no Segundo Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não-Controlados pelo Protocolo de Montreal (Segundo Inventário), entre os anos de 1994 e 2005 e, finalmente, pelo fator de equivalência entre Carbono e Dióxido de Carbono.

⁵⁷ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). **Primeiro Relatório de Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas da República Federativa do Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Este fundo vincula-se ao Ministério do Meio Ambiente, com escopo em fornecer recursos reembolsáveis que são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), além de recursos não reembolsáveis operados diretamente por aquele Ministério.

A fonte de recursos do FNMC são as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União, doações advindas de entidades nacionais e internacionais públicas e privadas, e outras modalidades previstas na lei que a criou.

1.3.2 Aportes referentes às legislações estaduais sobre mudança climática

No Brasil, diversas unidades da Federação possuem normas relativas à questão climática. No breve levantamento realizado, sem pretender esgotá-las, verificou-se que a grande maioria dos Estados possui legislação, projeto ou fórum.

Entre aqueles que não possuem nenhuma menção às políticas de mudança do clima estão Alagoas, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

Ceará,⁵⁸ Maranhão⁵⁹ e Rondônia,⁶⁰ apenas regulamentaram a criação de fórum por meio de decreto, não trazendo disposições legais sobre mecanismos de mitigação e de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa.

Nos demais Estados foi realizado um estudo sintético acerca da sua situação legislativa, considerando-se o compromisso de redução e a existência ou não de mecanismos de financiamento local.

Primeiramente, o Acre não tem legislação específica sobre mudança climática. Contudo, sancionou a Lei nº 2.308, de 22 de outubro de 2010,⁶¹ que instituiu o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (Sisa), o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais (ISA Carbono), e demais programas de serviços ambientais e produtos ecossistêmicos do Estado.

O Amapá possui uma minuta sobre Projeto de lei datado de 15 de setembro de 2009, que objetiva estabelecer o compromisso de uma meta, sem nenhum número expresso, deixando-

⁵⁸ Decreto nº 29.272, de 25 de abril de 2008.

⁵⁹ Decreto nº 22.735, de 29 de novembro de 2006.

⁶⁰ Decreto nº 16.232, de 04 de outubro de 2011.

⁶¹ ACRE (Estado). Lei nº 2.308, de 22 de outubro de 2010. Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais – ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecossistêmicos do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2308.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

a para o futuro. Ainda faz menção sobre mecanismos de financiamento, com a criação de um Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável⁶².

O Amazonas possui a Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007.⁶³ Criou o fórum por meio do Decreto nº 28.390, de 17 de fevereiro de 2009. Na lei consta a intenção de estabilizar ou reduzir os gases causadores do efeito estufa, mediante mecanismo de financiamento definido no Decreto 26.581, de 25 de abril de 2007, sendo definido o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Na Bahia foi sancionada a Lei nº 12.050, de 07 de janeiro de 2011⁶⁴ e o Decreto nº 9.519, de 18 de agosto de 2005, que estabeleceu o fórum. A legislação apresenta alguma intenção de estabilizar ou reduzir GEE, mas nenhuma meta foi claramente estabelecida. O mecanismo de financiamento é o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Fundo Estadual de Recursos Ambientais, previsto no artigo 6º da Lei.

O Distrito Federal sancionou a Lei nº 4.797, de 06 de março de 2012.⁶⁵ Entretanto, não criou o fórum para promover o debate e participação da população. Na lei há alguma intenção de estabilizar ou reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa, sem expressão clara. Não há nenhuma menção sobre mecanismos de financiamento.

A Lei nº 9.531, de 16 de setembro de 2010⁶⁶ foi sancionada no Espírito Santo e o Decreto nº 1.833-R, de 19 de abril de 2007, estabeleceu o surgimento do fórum. A lei capixaba menciona a definição de uma meta, sem apresentar números de modo evidente. O financiamento será por meio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e de Mudanças Climáticas, previsto no artigo 5º.

Goiás sancionou a Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009,⁶⁷ sem criar o fórum. Há expressa intenção de estabilizar ou reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa, mas sem sinalizar números. Não se menciona a criação de fundo de financiamento, apenas linhas de

⁶² AMAPÁ. Minuta Projeto de Lei, de 15 de setembro de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e estabelece outras providências. Disponível em:<http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/lei_clima_ap_13set09.pdf>. Acesso em 15 set. 2017.

⁶³ AMAZONAS. Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/554522.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁴ BAHIA. Lei nº 12.050, de 07 de janeiro de 2011. Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁵ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.797, de 06 de março de 2012. Estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal. Disponível em:<<http://www1.sema.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/Lei-Distrital-n%C2%BA-4.797-de-2012.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁶ ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 9.531, de 16 setembro de 2010. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, contendo seus objetivos, princípios e instrumentos de aplicação. Disponível em:<http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/9.531.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁷ GOIÁS. Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas. Disponível em:<http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7843>. Acesso em: 15 set. 2017.

crédito e de financiamento, como incentivos a modificações arquitetônicas, construção de edificações sustentáveis e implementação de processos industriais, que contribuam para a redução ou supressão de gases de efeito estufa e poluentes.

O Estado do Mato Grosso aprovou a Lei nº 582, de 13 de janeiro de 2017,⁶⁸ e foi criado o fórum por meio da Lei nº 9.111, de 15 de abril de 2009. A lei informa que será definida uma meta futuramente e o mecanismo de financiamento será o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, presente nos artigos 33 a 37.

O Mato Grosso do Sul sancionou a Lei nº 4.555, de 15 de julho de 2014,⁶⁹ mas nada estabeleceu acerca do fórum. O compromisso consta do artigo 32, prevista a meta de redução global de 20% das emissões de CO₂ em 2020, comparada com as emissões de 2005.⁷⁰

Em Minas Gerais existe o Projeto de Lei (PL) nº 1.269 de 2011.⁷¹ O fórum foi criado por meio do Decreto nº 44.042, de 09 de junho de 2005. O documento sinaliza a intenção de estabilizar ou reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa, porém não de modo evidente. Nada é mencionado acerca do mecanismo de financiamento.

No Pará existe a minuta preliminar de Projeto de Lei de setembro de 2009, além do Decreto nº 1.900, de 22 de setembro de 2009, que estabeleceu o fórum no Estado. No PL há a previsão de que será estabelecida uma meta, sendo definido o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Pagamentos por Serviços Ambientais como mecanismo de financiamento.⁷²

⁶⁸ MATO GROSSO. Lei nº 582, de 13 de janeiro de 2017. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-582-2017.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁹ MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.555, de 15 de julho de 2014. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, no âmbito do Território do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível

em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/c8e1c43dcb65a53104257d170051d5b1?OpenDocument>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁷⁰ “Art. 32. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, deverá finalizar e comunicar, até dezembro de 2012, o inventário das emissões por atividades antrópicas dos gases de efeito estufa que definirão as bases para o estabelecimento de metas pelo Estado.

§ 1º O Estado terá a meta de redução global de 20% (vinte por cento) das emissões de dióxido de carbono (CO₂), relativas a 2005, em 2020.

§ 2º Ao Poder Executivo será facultado, a cada 5 (cinco) anos, fixar metas indicativas intermediárias, globais ou setoriais, antes de 2020”.

⁷¹ MINAS GERAIS. Projeto de lei nº 1.269 de 2011. Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio às Ações e Empreendimentos voltados para a Implantação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade/_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=1269&t=PL>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁷² PARÁ. Minuta preliminar Projeto de Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Pará, setembro de 2009. Disponível em: <<http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/leiclimaticapa.pdf>>. Acesso em 15 set. 2017.

A Lei nº 9.336, de 31 de janeiro de 2011⁷³ foi sancionada na Paraíba, sem a criação de um fórum. O artigo 13 estabeleceu⁷⁴ o compromisso de redução entre 36,1% e 38,9%, de suas emissões projetadas até 2020, seguindo a Política Nacional de Mudança do Clima. Sobre os mecanismos de financiamento, apenas menciona, em seu artigo 6º, que as linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados consistirão entre os instrumentos utilizados pela Política Estadual da Paraíba, porém sem especificações mais abrangentes.

No Paraná, foi sancionada a Lei nº 17.133, de 25 de abril de 2012⁷⁵ e também houve a criação do fórum por meio da Lei nº 16.019 de 19 de dezembro de 2008. A meta de redução deverá ser estabelecida posteriormente, sem ser expressamente definida. O financiamento ficará a cargo do instrumento denominado Biocrédito, definido pela lei de 2012.

Pernambuco sancionou a Lei nº 14.090, de 17 de junho de 2010,⁷⁶ definido o fórum por meio do Decreto nº 33.015, de 16 de fevereiro de 2009. A meta foi mencionada, mas não expressamente definida. Foi estabelecido o Fundo Estadual sobre Mudanças Climáticas, como mecanismo de financiamento.

No Piauí, a Lei nº 6.140, de 06 de novembro de 2011 foi sancionada e o fórum estabelecido por intermédio do Decreto nº 12.613, de 04 de junho de 2007. A lei piauiense não estabelece metas fixas, demonstrando apenas alguma intenção de estabilizar ou reduzir a emissão de gases causadores de efeito estufa. Estabeleceu-se Fundo Estadual sobre Mudança do Clima e Combate à Pobreza, como mecanismo de financiamento para a mudança no clima.

No Rio de Janeiro, foi sancionada a Lei nº 5.690, de 14 de abril de 2010.⁷⁷ O fórum foi criado com o Decreto nº 40.780, de 23 de maio de 2007. A legislação fluminense estabelece em

⁷³ PARAIBA. Lei nº 9.336, de 31 de janeiro de 2011. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC). Disponível

em: <http://sapl.al.pb.leg.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9800_texto_integral>. Acesso em: 15 set.2017

⁷⁴ “Art. 13. Para alcançar os objetivos da PEMC, o Estado adotará, como compromisso voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1 % (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020, de acordo com a Política Nacional de Mudanças Climáticas. Parágrafo único. A projeção das emissões para 2020, assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput, serão dispostos por Decreto”.

⁷⁵ PARANÁ. Lei nº 17.133, de 25 de abril de 2012. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Disponível

em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=67271&indice=7&totalRegistros=412&anoSpan=2017&anoSelecionado=2012&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 15 set.2017.

⁷⁶ PERNAMBUCO. Lei nº 14.090, de 17 de junho de 2010. Institui a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/lei%2014.090;141010;20101229.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁷⁷ RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.690, de 14 de abril de 2010. Institui a Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências. Disponível

seu artigo 14⁷⁸ que serão definidas medidas reais para redução de emissões de gases causadores de efeito estufa, sendo que estas métricas foram elaboradas e apresentadas no artigo 4º do Decreto no 43.216/2011, que definiu como meta geral a redução da intensidade de emissões (tCO₂eq/PIB) até 2030, em relação a 2005⁷⁹ e, ainda, instituiu metas setoriais. Foi criado o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano.

O Rio Grande do Sul aprovou a Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010⁸⁰ e, também, estabeleceu o fórum por meio do Decreto nº 45.098, de 15 de junho de 2007. A legislação gaúcha não estabeleceu metas fixas, sendo apenas citada a definição de uma meta futura. Foi criado o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais, como mecanismo de financiamento.

Em Santa Catarina foi aprovada a Lei nº 14.829, de 11 de agosto de 2009⁸¹ e, também, foi criado o fórum com o auxílio do Decreto nº 2.208, de 17 de março de 2009. A referida legislação apresenta alguma intenção de estabilizar ou reduzir a emissão de gases causadores de efeito estufa e definiu como mecanismo de financiamento, o Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas.

Em São Paulo, foi sancionada a Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009⁸² e o fórum foi criado pelo Decreto nº 49.369, de 11 de fevereiro de 2005. A meta de redução foi prevista no artigo 3,2 com o objetivo de alcançar a redução global em 2020 de 20% das emissões de

em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/a9593961f9d00ab28325770a005bd6a4?OpenDocument>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁷⁸ “Art. 14. O Estado definirá medidas reais, mensuráveis e verificáveis para reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa em seu território, devendo para tanto adotar, dentre outros instrumentos:

I - metas de estabilização ou redução de emissões, isoladamente ou em conjunto com outras regiões do Brasil e do mundo;

II - metas de eficiência setoriais, tendo por base as emissões de gases de efeito estufa inventariadas para cada setor e parâmetros de eficiência que identifiquem, dentro de cada setor, padrões positivos de referência;

III - mecanismos adicionais de troca de direitos obtidos.

Parágrafo único. Metas de redução voluntárias podem ser estabelecidas mediante a efetivação de pactos ou acordos com os setores e ou instituições pertinentes, e devem ser incorporadas ao Plano Estadual sobre Mudança do Clima”.

⁷⁹ “Art. 4º. A meta de redução estadual definida com base na intensidade de carbono, calculada em termos das toneladas de CO₂ equivalente emitidas pelo Produto Interno Bruto do Estado (tCO₂e/PIB).

Parágrafo único – A intensidade de carbono do Estado do Rio de Janeiro em 2030 deverá ser inferior a de 2005”.

⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos e dá outras providências. Disponível

em:<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=55601&Hid_Txt=&Hid_IDNorma=55601>. Acesso em 15 set. 2017.

⁸¹ SANTA CATARINA, Lei nº 14.829, de 11 de agosto de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <http://www.fundai.sc.gov.br/files/legislacoes/legislacao_49.pdf>. Acesso em 15 set. 2017.

⁸² SÃO PAULO, Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>>. Acesso em 15 set. 2017.

CO₂ relativas a 2005.⁸³ O fomento ao financiamento de ações de mitigação e enfrentamento de alteração do clima terão como origem dois fundos: o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição previstos, respectivamente, nos artigos 25 e 26.

E, por fim, o Tocantins sancionou a Lei nº 1.917, de 17 de abril de 2008,⁸⁴ e criou o fórum de participação por intermédio do Decreto nº 3.007, de 18 de abril de 2007. A legislação tocantinense não estabelece meta. Apresenta apenas a intenção de estabilizar ou reduzir as emissões de gases causadores de efeito estufa. O artigo 6º da referida lei cria o Fundo Estadual de Meio Ambiente, que terá como objetivo o financiamento de ações para combater os efeitos da mudança no clima.

O Brasil e seus Estados destacam a preocupação com a emissão de gases causadores de efeito estufa, a intervenção humana junto ao meio ambiente e os efeitos que acarretam ao clima. Observa-se a adoção de medidas legislativas com o fim de reduzir as emissões e mitigar os efeitos da mudança do clima.

De modo geral, a grande maioria dos Estados no Brasil possui leis sobre o assunto, sendo possível a discussão, debate e participação da sociedade nas questões climáticas. Chama a atenção o fato das metas não explícitas em grande parte dos textos legais.

Foram contabilizadas dezessete legislações sancionadas, três projetos de lei e sete Estados sem disposição legal sobre o tema.

Importante destacar que entre as leis sancionadas e os projetos de lei, apenas quatro expressamente inseriram compromissos para redução de emissão antrópica de gases causadores de efeito estufa.

Além dos Estados, municípios também implementaram políticas específicas para a redução da emissão antrópica de gases causadores de efeito estufa. Um exemplo disto é a cidade de São Paulo, que sancionou a Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009, estabelecendo o

⁸³ “Artigo 32 - O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, deverá finalizar e comunicar, até dezembro de 2010, o inventário das emissões por atividades antrópicas dos gases de efeito estufa que definirão as bases para o estabelecimento de metas pelo Estado.

§ 1º - O Estado terá a meta de redução global de 20% (vinte por cento) das emissões de dióxido de carbono (CO₂), relativas a 2005, em 2020.

§ 2º - Ao Poder Executivo será facultado, a cada 5 (cinco) anos, fixar metas indicativas intermediárias, globais ou setoriais, antes de 2020”.

⁸⁴ TOCANTINS. Lei nº 1.917, de 17 de abril de 2008. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 15 set. 2017.

compromisso de redução em 2012 de 30%, se comparado aos níveis de 2005,⁸⁵ representando uma meta maior do que a estabelecida na legislação estadual.

A Prefeitura de São Paulo, juntamente com o Instituto Ekos e a Geoklock Consultoria, publicaram o Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009, com atualização para 2010 e 2011. Entre o período de 2003 a 2011, constatou-se um aumento das emissões de gases de efeito estufa na cidade, especialmente entre 2008 a 2011, conforme demonstra a Tabela 3:

Tabela 3 - Emissões totais de GEE entre 2003 a 2011

Setor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	(GgCO ₂ e)								
Energia	12.911	13.065	12.689	12.544	13.114	13.860	12.384	13.642	13.990
Resíduos	2.199	2.260	2.335	2.474	2.658	2.307	2.363	2.445	2.440
Total	15.110	15.325	15.025	15.018	15.772	16.167	14.748	16.087	16.430

NOTA: 1 GG EQUIVALE A MIL TONELADAS

Fonte: INSTITUTO EKOS BRASIL; GEOKLOCK CONSULTORIA E ENGENHARIA AMBIENTAL. **Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009 com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos.** São Paulo: ANTP, 2013.

Portanto, a política municipal não alcançou a meta estabelecida de redução no ano de 2012, ficando também mais dificultoso alcançar a meta de redução estabelecida pela Política Estadual, se considerado apenas o município de São Paulo.

Mais uma vez, fica evidente a dificuldade em se alcançar os índices de redução de emissão de gases de efeito estufa, tanto no âmbito internacional quanto no nacional. O caminho traçado pela humanidade poderá acarretar efeitos nefastos para o clima em um curto prazo, sem possibilidade de pôr fim a determinados processos que foram desencadeados.

⁸⁵ SÃO PAULO-SP. Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06062009L%20149330000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&seccr=&depto=&descr_tipo=LEI>. Acesso em: 15 set.2017.

1.3.3 Legislação para verificação de metas

Existe a necessidade de criação de um órgão responsável pela verificação e cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente.

A entidade responsável pela comunicação nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é a Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, de acordo com o Decreto de 3 de fevereiro de 2004.

Apesar disto, o governo federal resolveu criar um órgão multidisciplinar responsável especificamente sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, funcionando simultaneamente como Autoridade Nacional Designada no território brasileiro, dando origem à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, por intermédio do Decreto de 7 de julho de 1999, posteriormente alterada com o Decreto de 10 de janeiro de 2006, contando com onze ministérios.

As funções atinentes à Comissão Interministerial estão presentes no artigo 3º:

- I - emitir parecer, sempre que demandado, sobre propostas de políticas setoriais, instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para adaptação do País aos seus impactos;
- II - fornecer subsídios às posições do Governo nas negociações sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;
- III - definir critérios de elegibilidade adicionais àqueles considerados pelos Organismos da Convenção, encarregados do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Artigo 12 do protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conforme estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável;
- IV - apreciar pareceres sobre projetos que resultem em redução de emissões e que sejam considerados elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a que se refere o inciso anterior, e aprová-los, se for o caso;
- V - realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;
- VI - aprovar seu regimento interno.⁸⁶

Assim, a Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação é a entidade responsável pela negociação e comunicação junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Porém, conta com a

⁸⁶ BRASIL. Decreto de 7 de julho de 1999. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/antior%20a%202000/dnn07-07-99-2.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

colaboração da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, sendo que ambos foram órgãos criados pela União por meio de lei, capacitados para tais funções.

1.3.4 Jurisprudência internacional e estrangeira

Muitas demandas relacionadas à mudança do clima foram pleiteadas judicialmente em todo o mundo, em diversos países e, ainda, em cortes internacionais.

Até março de 2017 foram encontrados 894 litígios em todo o planeta relacionados à mudança do clima. Aparecem, com maior frequência, a partir de 2005, apesar de existirem contendas da década de 1990, segundo o relatório “O Status dos Litígios de Mudança Climática – uma revisão global” sob a responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.⁸⁷

Neste documento foi publicado um mapa contemplando as demandas encontradas no mundo, disponibilizado no Anexo C, apresentado na página 179. É possível verificar que o maior número de casos se concentra na América do Norte, especialmente nos Estados Unidos; seguido pela Oceania, com destaque para a Austrália; além de variados casos na Europa Ocidental.

Além das demandas em cortes estrangeiras, existem casos pleiteados nas cortes internacionais como a Corte Internacional de Justiça. Cita-se um caso relativo a testes nucleares, pleiteado pela Austrália e Nova Zelândia contra a França em 1973.⁸⁸ Envolvendo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, menciona-se o caso *Pueblos Kaliña and Lokono*, do Suriname,⁸⁹ submetido em janeiro de 2014. Neste último caso havia a relação do direito à vida,

⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). **The Status of Climate Change Litigation – A Global Review**. Nairóbi, Maio, 2017. Disponível em:<<http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/05/Burger-Gundlach-2017-05-UN-Env-CC-Litigation.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017. p 11.

⁸⁸ Este julgamento não foi diretamente atrelado à questão climática. Contudo, com ela se relaciona em razão do pedido relacionado à paralização de testes nucleares atmosféricos no Pacífico Sul, que contribuiu para a contaminação da atmosfera dos países demandantes (Austrália e Nova Zelândia). Foram emitidas ordens do Tribunal no sentido da paralização, que foram atendidas e, por esta razão, em 1974 e em 1975, os julgamentos foram finalizados, uma vez que a Corte Internacional de Justiça entendeu que os pedidos haviam sido atendidos, inclusive, por meio de manifestação da França no sentido que não realizaria mais testes nucleares na área. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). Nuclear Tests Case (Australia versus France). **Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders**. 20 de dezembro de 1974. p. 253. Disponível em:<<http://www.icj-cij.org/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/ IACHR). Case nº 12.639. Report nº 79/13. Requerente: Pueblos Kaliña y Lokono, Surinam. 18 de julho de 2013. Disponível em:<<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/12639FondoEn.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

à propriedade e à proteção judicial. Na reclamação houve a manifestação da proteção ao meio ambiente, por envolver atividades de mineração da área indígena. Alegou-se a contaminação do solo e o comprometimento dos recursos naturais, sem relação direta com a mudança do clima. Porém, como envolve mineração e poluição atmosférica, pode se relacionar ao rol de demandas climáticas.

Assim, serão apresentados alguns casos objetivando demonstrar a aplicação das legislações nas cortes internacionais e estrangeiras.

1.3.4.1 Fundação Urgenda *versus* Países Baixos

O julgamento mais emblemático relacionado à mudança do clima refere-se ao caso *Urgenda Foundation versus The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*.⁹⁰

A reclamação foi postulada em 2013 pela Fundação Urgenda, uma entidade sem fins lucrativos que representava 886 cidadãos. O pedido se baseia na preocupação e na ameaça da mudança do clima, alegando que o governo holandês deveria aumentar suas ações objetivando mitigar os efeitos e a redução das emissões, uma vez que as políticas holandesas vigentes, mesmo que implementadas em sua plenitude, não alcançariam a meta europeia de 20% de redução em 2020, considerando as emissões de 1990. Segundo cálculos apresentados pela Requerente, as políticas holandesas alcançariam apenas 17% de redução das emissões de gases de efeito estufa, sendo esta uma atitude irresponsável ante a meta esperada pelos países desenvolvidos na seara internacional, que possui como meta a redução entre 25% a 40% dos níveis comparados ao emitidos em 1990.

Entre os argumentos apresentados constam informações extraídas do último relatório (2013) e do penúltimo (2007), emitidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, da Agência de Avaliação Ambiental dos Países Baixos (PBL), do Instituto Meteorológico Real dos Países Baixos (KNMI), do Banco de Dados de Emissões para Pesquisa Atmosférica Global (EDGAR), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), além de documentos internacionais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto, a Emenda de Doha de 2012, o Plano de Ação de Bali (COP13), o Acordo de Cancun (COP16), e Durban (COP17).

⁹⁰ RECHTBANK DEN HAAG. State ordered to further limit greenhouse gas emissions. Disponível em: <<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>>. Acesso em: 10 set. 2017.

Foram apresentados argumentos embasados em documentos europeus como o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, da Decisão nº 1600/2002 / CE do Parlamento Europeu e do Conselho do Sistema de Comércio de Emissão da União Europeia entre outros. Os documentos falam expressamente sobre meio ambiente e mudança climática.

O julgamento ocorreu em 24 de junho de 2015 e o Tribunal decidiu pela procedência do pedido, concluindo os juízes que o Estado tem a obrigação de proteger seus cidadãos e melhorar a condição de vida dos mesmos.

O governo holandês fundamentou que a solução para o problema da mudança climática não dependia apenas das suas ações. Contudo, o Tribunal não considerou a tese plausível. Segundo os juízes, qualquer redução de emissão contribui e contribuirá para a prevenção de mudança no clima e de seus efeitos perigosos. Diante do grau de desenvolvimento dos Países Baixos, estes deveriam ser líderes nas ações de redução.

Deste modo, condenou-se o governo holandês a alcançar a meta para redução de 25% das emissões do país até 2020, se comparado aos índices de 1990, sem especificar quais medidas deveriam ser tomadas na esfera política, para alcançá-la. O Requerido apelou em 9 de abril de 2016, ainda pendente a apreciação final.

Esta decisão se tornou um paradigma para a mudança climática e para a sociedade como um todo, pois foi a primeira na questão ambiental, em que o Estado foi condenado a realizar ações para reduzir emissões visando à mitigação dos efeitos da mudança do clima. Ultrapassou aquelas de caráter administrativo executivo e tomou rumos coercitivos por parte do Judiciário.

Outro ponto importante corresponde à defesa dos direitos humanos e fundamentais dos cidadãos, já que o pleito foi embasado na defesa dos direitos dos cidadãos holandeses, enquadrando-se dentre aqueles, o meio ambiente e a mudança do clima.

O fator mais relevante do caso é a abertura de novos pleitos do mesmo gênero nos tribunais internacionais e nacionais do mundo todo, uma vez que a decisão de Haia corresponde à ruptura de qualquer pedido até hoje imaginado. Permite que cidadãos descontentes com as ações determinadas por seus governos atuem em âmbito litigioso jurisdicional, de modo a forçar a tomada de ações mais eficazes e concretas contra a emissão de gases de efeito estufa, como nas ações de mitigação dos efeitos da mudança no clima.

Sem dúvida, será um *lead case* para a mudança climática, merecendo estudo e referência em todos os sistemas internacionais.

1.3.4.2 Klimaatzaak *versus* Bélgica

Klimaatzaak é uma organização que representa em torno de 9.000 cidadãos belgas. Impetrou ação contra o governo federal e regional da Bélgica em abril de 2015, argumentando que o governo belga contribui para a mudança climática global, ao não reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

O pedido é no sentido de que o governo reduza as emissões de gases de efeito estufa em 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020, e 87,5% abaixo dos níveis de 1990 até 2050.

A organização alega que a falta de sua redução constitui uma violação das leis de direitos humanos. A decisão ainda não foi proferida.⁹¹

Como se verifica, este pleito foi impulsionado pelo caso da Fundação Urgenda.

1.3.4.3 Sentença C-035/16 de 8 de fevereiro de 2016⁹²

O Tribunal Constitucional da Colômbia anulou as Leis nº 1.450 de 2011 e nº 1.753 de 2015 que ameaçavam os ecossistemas de alta altitude, denominados “páramos”. Considerou várias características dos “páramos”, dentre elas a sua fragilidade, a falta de proteção regulatória, seu papel em fornecer à Colômbia até 70% de sua água potável e a capacidade de seus solos e vegetação para capturar dióxido de carbono da atmosfera. Destacou-os como um “sistema de captura de carbono”, explicando que a sua capacidade de captura de carbono excede a de uma floresta tropical de tamanho considerável.

A Lei nº 1.450 de 2011 estabeleceu o Plano Nacional de Desenvolvimento 2010-2014 da Colômbia, e a Lei nº 1.753 de 2015 estabeleceu seu sucessor, 2014-2018. Dois dispositivos na última lei chamam a atenção. O primeiro deles autoriza a Comissão de Infraestrutura Intersetorial e Projetos Estratégicos, a designar projetos específicos de interesse estratégico nacional, permitindo a isenção a supervisão local nos referidos projetos. O segundo, proíbe o desenvolvimento de várias atividades como a agricultura, mineração, exploração e refinação de petróleo e gás nos ecossistemas de “páramos” para os proprietários, de projetos que receberam

⁹¹ THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium, et al.* (Court of First Instance, Brussels, 2015). Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al-court-of-first-instance-brussels-2015/>>. Acesso em: 14 set.2017.

⁹² COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-035/16, de 8 de febrero de 2016. Disponível em: <http://wordpress2.ei.columbia.edu/climate-change-litigation/files/non-us-case-documents/2016/20160208_3588_decision-1.pdf>. Acesso em: 14 set.2017.

uma licença de arrendamento e meio ambiente para mineração após o dia 9 de fevereiro de 2010, ou para operações de petróleo e gás após 16 de junho de 2011. Assim, autoriza projetos que receberam permissões antes dessas datas.

Deste modo, O Tribunal declarou que as duas leis eram inconstitucionais, uma vez que colocavam em perigo o direito público à água potável e suprimiam as agências governamentais de suas obrigações, quanto às decisões e ações que possam resultar na degradação de áreas ambientalmente frágeis como “páramos”.

1.3.4.4 *Greenpeace Norway versus Government of Norway*

Duas ONGs ambientais, *Greenpeace Nordic Association* e *Nature & Youth* buscam uma decisão junto ao Tribunal Distrital de Oslo, acerca do mérito relacionado ao Ministério de Petróleo e Energia da Noruega, que violou a Constituição daquele país, por ter emitido um bloco de licenças de petróleo e gás para a extração de águas profundas no Mar de Barents.

Na petição de 2016, destacam-se vários pontos importantes como a questão de que as licenças permitiriam o acesso a depósitos de combustível fóssil ainda não desenvolvidos, a progressão inconsistente com a mitigação da mudança climática necessária para evitar o aquecimento global de 1,5 ° C e, possivelmente até 2 ° C, acima dos níveis pré-industriais. Um segundo ponto, corresponde à área tornada acessível pelas licenças que seria a mais setentrional ainda desenvolvida e dependeria da zona de gelo. Deste modo, as plataformas e petroleiros seriam expostos a grandes riscos de derramamentos sem precedentes, e sua operação entregaria emissões de carbono preto ao ártico em altos níveis. Por último, que o governo norueguês incorrerá em custos para desenvolver os sítios e só os recuperará se o petróleo e o gás produzirem comandos e preços de mercado elevados.

A petição elenca estes pontos em um contexto jurídico baseado, fundamentalmente, pelo artigo 110 b da Constituição da Noruega, que estabelece o “*right to an environment that is conducive to health and to a natural environment whose productivity and diversity are maintained*”.⁹³

Outros dispositivos constitucionais citados na petição que são relevantes para a decisão de licenciamento, compreendem aqueles que exigem que as ações do governo sejam

⁹³ Direito a um ambiente propício à saúde e a um ambiente natural cuja produtividade e diversidade sejam mantidas. (tradução livre)

consistentes com o princípio da precaução; o princípio não prejudicial aplicável ao país e aos cidadãos de outros Estados e a proteção de Direitos Humanos.

A decisão deste caso ainda está pendente.⁹⁴ É possível concluir que a ação do Governo Norueguês violou, ainda, o Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016, devidamente ratificado pela Noruega.

1.3.5 Jurisprudência nacional

De modo a correlacionar a análise no âmbito internacional e em cortes estrangeiras, é necessário avaliar a legislação nacional pátria.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) não apresenta, ao que tudo indica, julgados relacionados às mudanças climáticas.

Contudo, no Superior Tribunal de Justiça (STJ) existem casos diretamente atrelados à mudança do clima e à mitigação de seus efeitos. O estudo será apresentado em ordem cronológica, englobando pleitos de 2007 a 2015.

O REsp 650.728/SC merece destaque, pois menciona pela primeira vez a preocupação com a qualidade do ar e sua relação com a mudança do clima. Trata-se de um caso envolvendo o ecossistema de mangue que foi danificado por ação antrópica. Expressa a preocupação com a mudança do clima e o aumento do nível do mar, já que o manguezal é ecossistema de transição entre o marinho e o fluvial, demonstrando a importância de ações de mitigação de efeitos advindos da mudança do clima, de acordo com a posição do Ministro Herman Benjamin, no RESp 650.728/SC, julgado em 2007:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981(...) 2. Por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que enxergava nos manguezais lato sensu (= lse manguezais stricto sensu e marismas) o modelo consumado do feio, do fétido e do

⁹⁴ THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Greenpeace Norway v. Government of Norway. 2016. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/greenpeace-norway-v-government-of-norway/>>. Acesso em 14 set.2017.

insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden. 3. Ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais foram menosprezados, popular e juridicamente, e por isso mesmo considerados terra improdutivo e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente desprezível, tanto que ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e párias sociais (como zonas de prostituição e outras atividades ilícitas). (...) 8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de Área de Preservação Permanente. 9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrâ-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário. (...) 12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. (...) 14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. 15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula 7/STJ. 16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, REsp 650728/SC, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009, RSTJ vol. 238, p. 183)

Ainda sobre as demandas ambientais climáticas, é possível citar os casos de queima de pastagens, como a cana de açúcar, no REsp 965.078/SC, julgado em 2009:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUEIMA DE PALHA DA CANA-DE-AÇÚCAR. IMPOSSIBILIDADE. DANO AO MEIO AMBIENTE. 1. A Segunda Turma do STJ reconheceu a ilegalidade da queima de palha de cana-de-açúcar, por se tratar de atividade vedada, como regra, pela legislação federal, em virtude dos danos que provoca ao meio ambiente. 2. De tão notórios e evidentes, os males causados pelas queimadas à saúde e ao patrimônio das pessoas, bem como ao meio ambiente, independem de comprovação de nexo de causalidade, pois entender diversamente seria atentar contra o senso comum. Insistir no argumento da inofensividade das queimadas, sobretudo em época de mudanças climáticas, ou exigir a elaboração de laudos técnicos impossíveis, aproxima-se do burlesco e da denegação de jurisdição, pecha que certamente não se aplica ao Judiciário brasileiro. 3. O acórdão recorrido viola o art. 27 da Lei 4.771/1965 ao interpretá-lo de forma restritiva e incompatível com a Constituição da República (arts. 225, 170, VI, e 186, II). Para a consecução do mandamento constitucional e do princípio da precaução, forçoso afastar, como regra geral, a queima de palha da cana-de-açúcar, sobretudo por haver instrumentos e tecnologias que podem substituir essa prática, sem inviabilizar a atividade econômica. 4. Caberá à autoridade ambiental estadual expedir autorizações - específicas, excepcionais, individualizadas e por prazo certo - para uso de fogo, nos termos legais, sem a perda da exigência de elaboração, às expensas dos empreendedores, de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na hipótese de prática massificada, e do dever de

reparar eventuais danos (patrimoniais e morais, individuais e coletivos) causados às pessoas e ao meio ambiente, com base no princípio poluidor-pagador. 5. Recurso Especial provido. (STJ, REsp 965.078/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 20/08/2009, DJe 27/04/2011, LEXSTJ, v. 262, p. 55)

Além destas duas decisões, foram expedidas mais oito relacionadas à mudança climática e às ações mitigadoras de seus efeitos. Do total de dez pleitos, um relaciona-se com a defesa de ecossistema, três versam sobre queimada de plantações e pastagens, duas sobre proteção da fauna e flora costeira e demolição de infraestrutura em zona de proteção ambiental, e quatro tratam da questão hídrica, abertura de poços e proteção de manancial. É o caso do REsp 1.306.093/RJ, julgado em 2013:

ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E AQUÍFEROS. COMPETÊNCIA AMBIENTAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. FONTE ALTERNATIVA. POÇO ARTESIANO. ART. 45 DA LEI 11.445/2007. CONEXÃO À REDE PÚBLICA. PAGAMENTO DE TARIFA. ART. 12, II, DA LEI 9.433/1997. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 1. Trata-se, originariamente, de ação que visa à declaração de ilegalidade de decreto estadual e portaria, de modo a autorizar o recorrido a utilizar fonte alternativa de água (poço artesiano), obstando a aplicação de multas pecuniárias e a lacração do poço. A sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal a quo. REGIME JURÍDICO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS (...) 5. Todas essas disposições constitucionais se complementam com o art. 225, caput, da Carta Magna, que impõe ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, bem de uso comum do povo, vocalizando, em seus comandos normativos, os princípios da precaução, prevenção e reparação integral, entre outros. 6. Logo, na hipótese dos autos, o Estado possui domínio das águas subterrâneas nos precisos termos do art. 20, III, da CF/1988, desde que não se trate de águas subterrâneas federais, isto é, sob terrenos de domínio da União, que banhem mais de um Estado ou sejam compartilhadas com outros países. E, mesmo que não fossem de domínio estadual as águas subterrâneas em questão, ainda assim não ficaria limitada a competência ambiental do Estado, seja para legislar sob tal ótica, seja para exercer seu poder de polícia para evitar degradação quantitativa (super exploração e exaustão da reserva) e qualitativa (contaminação dos aquíferos subterrâneos) de recurso natural tão precioso para as presentes e futuras gerações. A multiplicidade e a sobreposição de esferas de controle se justificam pela crescente escassez hídrica, que afeta milhões de brasileiros nas maiores cidades do País e incontáveis outros na zona rural, situação mais preocupante ainda diante de apavorantes previsões de agravamento e calamidade pública na esteira de incontestáveis mudanças climáticas de origem antropogênica. EXAME DO CASO CONCRETO 7. Ao contrário do afirmado na origem, o STJ possui entendimento, em situações análogas, de que o inciso II do art. 12 da Lei 9.433/1997 condiciona a extração de água do subterrâneo à respectiva outorga, o que se explica pela ressabida escassez do bem, considerado como recurso limitado, de domínio público e de expressivo valor econômico (AgRg no REsp 1.352.664/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/5/2013; AgRg no AgRg no REsp 1.185.670/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/9/2011). (...) CONCLUSÃO 9. Recurso Especial provido para julgar improcedente o pedido inicial, com condenação do recorrido ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios. (STJ, Segunda Turma, REsp 1.306.093/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 28/05/2013, DJe 07/11/2016)

Deste modo, destaca-se a relevância do tema e a preocupação do Judiciário na defesa do meio ambiente, por meio de medidas de mitigação aos efeitos da mudança do clima, demonstrando a aplicação da legislação existentes.

2 MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E O DIREITO INTERNACIONAL

Com o crescente número de desastres naturais no globo, um novo movimento migratório iniciou-se, ora ocorrendo apenas no âmbito interno, como no caso dos avisos de furacões e tempestades nos estados costeiros ao sul dos Estados Unidos e, ainda, em âmbito internacional, como no caso de ilhas localizadas na Ásia e no Caribe.

Diante da expansão deste movimento, é importante explicar os conceitos e distinções entre eles, evidenciando ainda seus efeitos no Direito Internacional.

2.1 A imigração, o refúgio e a acolhida humanitária

O princípio da soberania dos Estados é recorrentemente apresentado e mencionado no Direito Internacional e no Direito Constitucional. Mas, qual é a relevância de tal princípio no âmbito jurídico?

Antes de tratar do questionamento, é necessário explicar o significado do princípio da soberania, expresso na Constituição Federal Brasileira em seu artigo 1º, inciso I, além da Carta das Nações Unidas de 1945, em seu artigo 2º, parágrafo 1º.⁹⁵

O termo soberania possui uma infinidade de sentidos dos mais diversos autores, partindo de concepções políticas, jurídicas e até mesmo econômicas, mas todas com algumas semelhanças.

Rousseau propôs um conceito sobre soberania:

A Natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania.⁹⁶

Hobbes também expressa sua ideia no Leviatã:

Em virtude da Autoridade que cada indivíduo dá ao Estado, de usar o Poder e Força, pelo temor que inspira é capaz de conformar todas as vontades, a fim de garantir a Paz em seu próprio país, e promover a ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. A essência do Estado consiste nisso e pode assim ser definida: Uma pessoa instituída,

⁹⁵ “Article 2. The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles. 1. The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/>>. Acesso em: 18 set. 2017.

⁹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**, São Paulo: Hemus, 1996.

pelos atos de uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, como autora, de modo a poder usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a Paz e a Defesa Comum. O titular dessa pessoa chama-se Soberano, e se diz possuir Poder Soberano.⁹⁷

Para reiterar a ideia, James Crawford ensina:

*The notion of “sovereignty” in this international law sense is summed up by a phrase used by the International Court in the Reparation case to distinguish a State from an international organization: it means “the totality of international rights and duties recognized by international law” as residing in an independent territorial unit – a State.*⁹⁸

O que extrai do termo soberania corresponde ao poder que cada indivíduo possui, sendo transferido por meio de acordo mútuo, a um ente único, que representará a vontade geral, materializando em uma pessoa os direitos e deveres pertencentes a uma unidade territorial, que é o Estado.

Entretanto, no sentido absoluto de poder, de modo ilimitado e totalmente independente, a noção está superada, diante do atual cenário político e jurídico vigente de globalização e de outras mudanças ideológicas presentes no Direito Internacional.

Fica latente que a ideia clássica de soberania já não se operacionaliza do mesmo modo, surgindo uma nova e relativizada concepção, especialmente no Direito Internacional, que se deve à cooperação, integração e interdependência que os Estados apresentam, pelo viés econômico, político ou jurídico.

Contudo, vale destacar que não houve mudança de um conceito absoluto para um relativo de soberania. Há casos que seguirão uma interpretação clássica e outros que adotarão uma concepção relativizada.

Tal pensamento é apresentado por Crawford, quando cita Jean Cohen:

*That what we are seeing is not decline of sovereignty but “the emergence of a new, dualistic sovereignty regime”, in which it plays a central role in the “globalizing world order” and in supranational projects such as the European Union.*⁹⁹

⁹⁷ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2000. p 126.

⁹⁸ A noção de “soberania”, no sentido do Direito Internacional, é resumida por uma frase usada pelo Tribunal Internacional no caso de reparação para distinguir um Estado de uma organização internacional. Significa “a totalidade dos direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional” como residente em uma unidade territorial independente - um Estado. (tradução livre) CRAWFORD, James. **Chance, order, change: the course of international law**. Haia: Hague Academy of International Law - Ail Pocket, 2014. p. 88.

⁹⁹ O que vemos não é declínio da soberania, mas “o surgimento de um novo regime de soberania dualista”, que desempenha um papel central na “ordem mundial globalizadora” e em projetos supranacionais, como a União Europeia. (tradução livre)

Esta ideia é partilhada ainda por Carlos Roberto Husek:

Na verdade, no mundo interno não podemos falar com propriedade em soberania absoluta e soberania relativa ou expressões correlatas, porquanto o Estado nos dias atuais necessita apresentar-se de forma mais coerente com as suas necessidades e tendo em vista a sua sobrevivência.¹⁰⁰

Tal percepção sofre influência de Peter Häberle, que articula a ideia de que um Estado só terá identidade quando unir relações de Direito Internacional com o nacional, garantindo a cooperação e a responsabilização internacional, estabelecendo uma solidariedade global, tendo por fim o estabelecimento de políticas de manutenção da paz, apresentando a noção de Estado Constitucional Cooperativo.¹⁰¹

O que se verifica é a necessidade de articulação entre as concepções de modo a sopesá-las diante do cenário que se apresenta devendo, acima de tudo, considerar a necessidade do Estado, seja por sua observância à jurisdição nacional ou a necessidade de integração internacional, garantindo direitos e liberdades a seus cidadãos.

O mesmo entendimento é referendado por Martti Koskenniemi:

If the presence of the quality of sovereignty in some entity is difficult to explain in terms of pure facts or legal rules, it is even more trying to do this in respect of the consequences of sovereignty. That the boundaries of domestic jurisdiction are shifting, and that "sovereignty" has seemed compatible with a state's hermetic isolation as well as extensive integration, indicates that whatever rights or liberties this quality may entail is, as the Permanent Court of International Justice observed, a "relative matter" - dependent on the content of the state's obligations at any given time. In other words, nothing determinate follows from sovereignty as a matter of "pure fact" - on the contrary, the content of sovereignty seems determinable only once we know what obligations the state has.¹⁰²

Portanto, o que se extrai da análise do conceito de soberania, é o dever de observação das normas jurídicas e do cotidiano da sociedade, atendendo-se à vontade geral de modo participativo, considerando-se o bem geral, de modo a promover os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

¹⁰⁰ HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017. p 210.

¹⁰¹ HÄBERLE, Peter. **O estado constitucional cooperativo**. São Paulo: Renovar, 2007.

¹⁰² Se a presença da qualidade da soberania em alguma entidade é difícil de explicar, em termos de fatos ou regras legais, é mais uma tentativa de fazer isso em relação às consequências da soberania. Que os limites da jurisdição doméstica estão mudando e que a "soberania" pareceu compatível com o isolamento hermético de um estado, bem como uma ampla integração, indica que quaisquer direitos ou liberdades que essa qualidade possa implicar é, como observou o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, uma "matéria relativa" - dependente do conteúdo das obrigações do Estado em qualquer momento. Em outras palavras, nada de determinado vem da soberania como uma questão de "puro fato" - pelo contrário, o conteúdo da soberania parece determinável apenas quando sabemos quais as obrigações que o Estado tem. (tradução livre) KOSKENNIEMI, Martti. **The politics of international law**. Disponível em: <<http://ejil.org/pdfs/1/1/1144.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017. p 17.

Tal pensamento é expresso também por James Crawford:

*Even if a State is found to be in breach of a human rights obligation by some international tribunal, it will be for the State to implement that decision, and it will have a "margin of appreciation" in doing so. So, a State's sovereignty is not displaced, merely qualified – and even reinforced in subtle ways, in that it is to the State that we look for compliance. In this way, human rights law, or other bodies of law such as investment law that purport to restrict sovereignty, are adjectival to it.*¹⁰³

Koskenniemi apresenta posição similar: “‘Sovereignty’ is not a matter outside but within the law, a convenient shorthand for the rights, liberties and competences which the law has allocated to the state - and which can be retrieved at any time”.¹⁰⁴

Resta evidente que toda soberania deve se pautar na legislação vigente no âmbito nacional e internacional, não sendo sinônimo de liberdade ilimitada, mediante a observação de normas, princípios e costumes da sociedade.

Desta forma, o princípio da soberania se relaciona diretamente com o seu próprio conceito, abarcando o poder que o Estado possui frente aos demais, observando os limites legislativos e consuetudinários presentes no Direito Internacional.

Tal entendimento é importante para a compreensão das noções de refúgio e imigração.

Imigração significa “conjunto de pessoas que se estabelece noutro país ou noutra região diferente do seu”.¹⁰⁵

Já o conceito de refúgio, possui as seguintes definições: “1. Lugar considerado seguro para nele algo ou alguém se refugiar; 2. Cova, antro, valhacouto; 3. Recolhimento religioso; 4. Pessoa, coisa ou ideia que protege ou ampara”.¹⁰⁶

Comparando ambos os significados, algumas similaridades são perceptíveis, relacionadas ao deslocamento e mudança territorial.

¹⁰³ Mesmo que um Estado inobserve alguma obrigação de direitos humanos de tribunal internacional, deverá implementar essa decisão e terá uma "margem de apreciação" ao fazê-lo. Portanto, a soberania de um Estado não é deslocada, meramente qualificada - e até mesmo reforçada de maneiras sutis, na medida em que é para o Estado que buscamos o cumprimento. Desta forma, as leis dos direitos humanos, ou outros corpos legais, como a lei de investimento que pretende restringir a soberania, são adjetivos a ela. Subjacente a tudo isso, é a premissa de que a soberania não significa liberdade de lei, mas liberdade dentro da lei. (tradução livre) CRAWFORD, James. **Chance, order, change: the course of international law**. Haia: Hague Academy of International Law - Ail Pocket, 2014. p. 93.

¹⁰⁴ Soberania" não é uma questão externa, mas dentro da lei, uma taquigrafia conveniente para os direitos, liberdades e competências que a lei atribuiu ao estado - e que pode ser recuperado a qualquer momento. (tradução livre) KOSKENNIEMI, Martti. **The politics of international law**. Disponível em: <<http://ejil.org/pdfs/1/1/1144.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017. p 17.

¹⁰⁵ DICIONÁRIO do Aurélio. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/imigracao>>. Acesso em: 20 set. 2017

¹⁰⁶ _____. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/refugio>>. Acesso em: 20 set. 2017

Para melhor compreensão, há outros elementos que auxiliam na sua compreensão e distinção. Refugiado corresponde à:

Pessoa que, tendo ou não nacionalidade, busca refúgio em algum país, devido a perseguição ou fundado receio de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião pública, ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.¹⁰⁷

Importante destacar que a primeira definição legal sobre o termo surgiu em 1951, com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, apresentada em seu artigo 1º:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

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

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou

2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou

3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou

4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou

¹⁰⁷ CUNHA, Sergio Sérvulo da. **Dicionário compacto do direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p 253.

5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

a) elas 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;

b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.¹⁰⁸

A definição apresentada é bastante extensa. Porém, para assumir a posição de refugiado é necessário ocorrer perseguição da pessoa por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, fora do país de origem, sem valer-se da proteção do Estado de sua nacionalidade, por temor. Ou, ainda, não possuir nacionalidade, encontrar-se fora de seu país de residência, sem poder retornar por questões temerárias.

Assim, existe uma condição especial para a caracterização do refúgio, apesar de, juntamente com a imigração, significarem o deslocamento e transferência de residência partindo do país de nacionalidade para outro diferente. Contudo, para o primeiro existe uma motivação de temor e perseguição por questões raciais, religiosas, sociais, políticas e de nacionalidade.

¹⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

O surgimento da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados consiste em um ato declarativo e não constitutivo. Ou seja, é reconhecida a condição de refugiado por um Estado no momento que este o ratifica.

A partir de então, com o reconhecimento da condição de refugiado, ocorre a aplicação do princípio do *non-refoulement* ou da não expulsão, presente no artigo 33.1:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.¹⁰⁹

O referido princípio nada mais é do que a proibição de devolução ou expulsão de um refugiado a um território em que sua vida ou liberdade corram perigo por motivos de raça, religião, nacionalidade opinião política ou pertencimento a um determinado grupo social.

Em 2001, a Austrália o violou ao recusar a recepção de noventa e três refugiados oriundos do Afeganistão e Iraque, vindos em uma embarcação com mais quatrocentos e trinta e três imigrantes ilegais. Tais pessoas em situação de refúgio, foram levadas a Nauru, uma ilha do Pacífico em um navio militar australiano. Para a sua recepção, o governo australiano despendeu dez milhões de dólares ao governo de Nauru, para a acolhida temporária.¹¹⁰ Em 2015, o país rejeitou novamente refugiados - sessenta e cinco pessoas originárias de Mianmar, Bangladesh e Sri Lanka. A Marinha os interceptou e os reenviou para as águas da Indonésia,¹¹¹ acarretando mais uma vez a inobservância de uma norma *ius cogens*, em detrimento ao Direito Humanitário Internacional.

Este princípio é considerado uma norma *jus cogens* por ser aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como estabelece a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seu artigo 53. Toma proporções grandiosas e extensas ultrapassando as disposições expressas em outros documentos do Direito Internacional. Esta mesma ideia é compartilhada por Finkelstein, quando afirma que:

¹⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível

em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

¹¹⁰ AGÊNCIA ESTADO. Nauru recebe refugiados rejeitados pela Austrália. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2001. Disponível em:<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nauru-recebe-refugiados-rejeitados-pela-australia,20010919p27133>>. Acesso em: 23 dez 2017.

¹¹¹ FRANCE PRESSE. Austrália devolve barco de imigrantes à Indonésia. **Portal Globo**, 01 jun. 2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/06/australia-devolve-barco-de-imigrantes-a-indonesia.html>>. Acesso em: 23 dez 2017.

A evolução do conceito de *jus cogens* hoje transcende o âmbito do direito dos tratados e o direito da responsabilidade internacional dos Estados, de modo a atingir princípios gerais do direito internacional e os próprios alicerces da ordem jurídica internacional. Seu conteúdo é expansivo; não é uma categoria fechada e taxativa. Na sua evolução, e por sua própria definição, o *jus cogens* não tem se limitado ao direito dos tratados; seu domínio tem se ampliado, alcançando também o direito internacional geral e abarcando todos os atos jurídicos.¹¹²

Importante destacar que o princípio da não expulsão tem como origem o direito consuetudinário, justificando sua classificação como norma imperativa, a ser observada por todos os Estados, independentemente da sua ratificação ou não à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A referida Convenção elenca ainda seis hipóteses em que cessará a condição de refugiado: a) quando a pessoa voltou a ter a proteção do país de nacionalidade; b) quando recuperar voluntariamente a nacionalidade caso a tenha perdido; c) caso adquira nova nacionalidade e goze da proteção do país que adquiriu a nacionalidade; d) quando voluntariamente se estabelece no país que abandonou; e) quando desaparecerem as circunstâncias que reconheceram a condição de refúgio; ou f) quando cessarem as particularidades que reconheceram a condição de refúgio para pessoa sem nacionalidade no país que habitualmente residia.

O instituto do refúgio se mostra bastante restritivo diante das condições apresentadas para sua caracterização. Poderá cessar, apesar de seu reconhecimento, restando evidente se tratar de uma condição temporária. Contudo, fora bastante pleiteado junto às autoridades brasileiras.

Para ilustrar o número de solicitações de refúgio no Brasil em 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados divulgou que, até o primeiro semestre de 2016, 3,2 milhões de pessoas foram forçadas a sair de seus locais de residência devido a conflitos ou a perseguições, das quais 1,5 milhão são refugiadas ou solicitantes de refúgio. No Brasil, o Ministério da Justiça, juntamente com o Comitê Nacional para Refugiados, publicou o Relatório “Sistema do Refúgio Brasileiro”,¹¹³ indicando que até o fim de 2016 foram reconhecidos 9.552 refugiados de oitenta e duas nacionalidades. Os casos mais expressivos

¹¹² FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das normas no direito internacional: *jus cogens* e metaconstitucionalismo**, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 210-211.

¹¹³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Refúgio em números. Disponível

em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 21 out.2017.

abrangem a Síria, com 326 solicitações; República Democrática do Congo, com 189; Paquistão, com 98; Palestina, com 57 e Angola, com 26.

Em 2016 foram apresentadas 10.308 solicitações de refúgio no Brasil. Se comparado à 2015 o número reduziu bastante. A título de esclarecimento e curiosidade em relação aos números divulgados pelo Alto Comissariado, 829 solicitações de venezuelanos foram apresentadas em 2015 e 3.375 em 2016, representando 33% do total anual, conforme consta da tabela do Anexo D, na página 180.

Outro ponto importante apresentado no Relatório “Sistema do Refúgio Brasileiro” são pedidos de refúgio de haitianos, mais uma vez para ilustrar alguns números e servir como referencial para a imigração justificada por questão ambiental, representado na tabela do Anexo E, na página 181. Entre 2010 e 2016 foram feitas 49.881 solicitações. A partir de 2014, quando tais pedidos passaram a ser analisados, verificou-se que 43.871 deles foram arquivados, sendo que apenas um haitiano teve o reconhecimento de sua condição de refugiado. Estes arquivamentos não representam um prejuízo aos solicitantes. Houve apenas uma correção do instrumento para a sua permanência no território brasileiro, sendo regularizada a sua situação migratória por outra via, que não o refúgio.

Esta informação é relevante, uma vez que os haitianos acabam não se enquadrando na situação do refúgio. A maioria das migrações haitianas se justificam em virtude de outras situações que não representam perseguições e que serão analisadas no Capítulo 3.

Deste modo, apesar de todas as restrições estabelecidas para o reconhecimento da condição, resta demonstrado o desempenho do Brasil junto às solicitações realizadas.

No Direito Internacional existe outro instituto além do refúgio, reivindicado por muitos imigrantes, que é o asilo.

Trata-se de um instituto concedido para pessoas que estão em eminente perigo por questões de opinião política. Contudo, não representa um instituto universal do Direito Internacional, e sim um ato discricionário do Estado concedente, mediante prévia previsão legal.

O conceito jurídico de asilo na América Latina possui origem no direito consuetudinário. Porém, surgiu expressamente no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889.¹¹⁴ Após isto, diversas Convenções versaram sobre o tema nas Américas

¹¹⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Tratado de Direito Penal Internacional. Montevideo, 23 de janeiro de 1889. Disponível em: <<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6fccc1804972a650ae78ffcc4f0b1cf5/Tratado+de+Derecho+Penal+Internacional+de+Montevideo.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 20 out. 2017.

como a Convenção sobre Asilo, de 1928,¹¹⁵ assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana; a Convenção sobre Asilo Político,¹¹⁶ de 1933, assinada na VII Conferência Internacional Americana de Montevideú; o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideú,¹¹⁷ de 1939; e a Convenção sobre Asilo Diplomático, de 1954, assinada na X Conferência Interamericana de Caracas.

O asilo diplomático passou a ser um instituto característico da América Latina, previsto na Convenção sobre Asilo Diplomático, ocorrida em Caracas, no ano de 1954. Porém, outros países o praticam de modo esporádico, sem reconhecê-lo como um instituto de Direito Internacional, apesar de sua previsão no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.¹¹⁸

Acredita-se que o asilo diplomático na América Latina foi difundido e amplamente praticado, em virtude da instabilidade política da região, diante de inúmeras revoluções e golpes, exigindo a necessidade de se ofertar proteção aos denominados criminosos políticos.

Também aplicável o princípio do *non-refoulement*, por representar uma norma imperativa e derivada do direito consuetudinário, correspondendo a uma obrigação aos Estados, independentemente da ratificação ou não da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

As distinções entre os institutos são muitas. No refúgio existe um abalo estrutural em determinado país, gerando potenciais vítimas de perseguições que terão seus direitos humanos ameaçados, tornando-se uma preocupação da comunidade internacional, de modo universal. No asilo existe uma relação entre o indivíduo perseguido e o Estado que o recebe.

Destacam-se outras importantes distinções. No instituto do refúgio, o temor de perseguição é pré-requisito para a sua concessão. No asilo, há necessidade de perseguição efetiva e atual. Enquanto o refúgio somente é admitido quando o indivíduo está fora de seu país, o asilo poderá ser pleiteado no próprio Estado de origem do indivíduo perseguido. Para o refúgio, existe uma proteção generalizada, diante do fluxo massivo de população que atravessa fronteiras em busca de abrigo. Na maioria das vezes, a concessão do asilo ocorre em

¹¹⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção sobre Asilo. Havana, 20 de fevereiro de 1928. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/convencao_asilo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹¹⁶ BRASIL. Decreto nº 1570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevideú a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d1570.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Tratado sobre asilo y refugio político. Montevideú, 1939. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4f3d19712.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹¹⁸ “Artigo XIV. 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”.

perseguições individualizadas, por questões de opinião política. No refúgio, caso o indivíduo tenha atuado contra as finalidades e princípios das Nações Unidas, perderá o benefício, o que não ocorre com o asilo. Todavia, na legislação brasileira, a sua concessão é restrita aos casos de cometimento de crimes previstos no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

Continuando com as diferenças, o reconhecimento da condição de refugiado representa ato declaratório. Para a concessão de asilo, o ato é constitutivo. A última distinção corresponde aos trâmites procedimentais para solicitação de ambos, que se iniciam na Polícia Federal, mas seguem etapas diversas junto aos organismos envolvidos.

Vale ainda destacar que possuem semelhanças, como a não obrigatoriedade do Estado em conceder o asilo ou refúgio, correspondendo ao exercício do poder discricionário do Estado, relacionando-se à soberania que o mesmo possui. Estão relacionados com a proteção da pessoa humana em razão da existência de perseguições. Não estão sujeitos à reciprocidade e visam proteger indivíduos independentemente de sua nacionalidade. Ademais, ambos proíbem a possibilidade de extradição.

No Brasil, o asilo está expresso na Constituição Federal em seu artigo 4º, inciso X e também na Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei da Migração, em seus artigos 27 a 29.

A lei de Migração no Brasil mostra-se relevante para a proteção dos imigrantes com o surgimento da figura da acolhida humanitária, um novo instituto de proteção internacional que se aplica apenas em âmbito pátrio, mas que possui total aplicabilidade e eficácia no cenário internacional, podendo ser replicado universalmente. Está expressamente mencionada nos artigos 3º, 14 e 30, que serão posteriormente abordados.

A acolhida humanitária possui relevância não apenas em âmbito nacional, como também internacional, pois não é encontrada em documentos de abrangência universal ou regional. Isto torna a proteção de agentes estrangeiros muito menos efetiva, limitando o acesso e exercício de direitos humanos a todos, observando o princípio da dignidade da pessoa humana e a cooperação entre os Estados.

Em uma rápida análise, encontra-se apenas um termo semelhante junto no artigo 22.1 da Convenção sobre Direitos das Crianças, ao mencionar que a criança que tiver o reconhecimento de sua condição de refugiada, deverá receber proteção apropriada e assistência humanitária.

Isto posto, é evidente a grande inovação e ampliação na proteção de estrangeiros que necessitam migrar por diversas razões não enquadradas no refúgio, asilo diplomático ou político da América Latina, permitindo assim a garantia do exercício de direitos fundamentais elencados no rol de direitos humanos.

O parágrafo terceiro do artigo 14 da Lei nº 13.445/2017 menciona as situações em que poderá ser concedido o visto para a acolhida humanitária, ao:

apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Este novo instituto busca legitimar uma ação adotada a algum tempo pelo Brasil, para a diminuição de fluxos migratórios irregulares, especialmente ocasionados pela vinda de haitianos e venezuelanos, que acabam sendo acolhidos por meio do visto humanitário, em resoluções normativas específicas para cada nacionalidade.

Nota-se outro avanço da acolhida humanitária, ao compará-la com o refúgio, que evidencia maior aplicação. Apresenta grandes benefícios ao migrante que sofre com violações de Direitos Humanos, de Direito Internacional Humanitário e, ainda, de desastre ambiental ou outra grande calamidade, pois permite a rápida recepção e acesso aos direitos fundamentais violados por meio de procedimento gratuito e legalmente previsto, com maior segurança jurídica e rapidez a quem se encontra em tais circunstâncias.

Muitas das situações apresentadas na acolhida humanitária também são condições para o reconhecimento do refúgio, como a presença de conflito, violência e violações aos direitos humanos. Entretanto, a diferença entre elas está centrada no temor ou na existência efetiva de perseguição motivada pela religião, opinião política, grupo social entre outros. Em ambos não há a presença de perseguição, sendo apenas necessária a motivação por uma das condições possíveis: o conflito armado, a violação de direitos humanos, a grave instabilidade institucional entre outros.

As situações elencadas na acolhida humanitária podem se assemelhar ao refúgio. Mas, são bastantes diferenciadas em grande parte delas, pois apenas as de instabilidade institucional, conflito armado, violação de direitos humanos e de direito internacional humanitário se parecem. As demais não se enquadram no refúgio.

A grande distinção entre eles refere-se a falta de temor. Deste modo, a grave instabilidade institucional se caracteriza apenas com a sua ocorrência no país de origem do estrangeiro, sem qualquer relação com a existência de questões políticas, religiosas, raciais, nacionalidade ou grupo racial.

O conflito armado sempre se configura em eventos violentos, com o uso de armas de qualquer tipo, correlacionado com a violação de direito internacional humanitário.

Importante diferenciar Direitos Humanos de Direito Internacional Humanitário. O primeiro contempla o segundo, mais restritivo, com a existência de conflito armado.

Esta distinção resta clara com a análise de documentos internacionais, uma vez que o “Direito Internacional Humanitário” está expresso nas Convenções de Genebra de 1949 e em seus Protocolos Adicionais, relacionado com a proteção à vida, à saúde e à dignidade em momentos de conflito armado e guerra. Os Direitos Humanos vinculam-se à proteção de direitos fundamentais como a vida, saúde e dignidade em momentos de guerra e também de paz.

Portanto, a violação de qualquer direito fundamental como vida, saúde, moradia, educação e dignidade da pessoa humana conta com a proteção e aplicação do instituto da acolhida humanitária, independentemente do caso.

Desastre ambiental e calamidade estão relacionados. Em muitos momentos, o uso do termo “calamidade de grandes proporções” pode ser aplicado aos desastres naturais, como *tsunamis*, terremotos, furacões e tempestades. Contudo, conectam-se aos casos de desastres relacionados à ação humana, como em acidentes ambientais derivados de contaminações, vazamentos, explosões, destruições à fauna e flora e o aquecimento da terra. Em muitos momentos é difícil sua distinção e separação.

Se faz clara a importância da acolhida presente na legislação brasileira, que será posteriormente detalhada. Merece destaque no cenário internacional, para sua observância universal, buscando a proteção efetiva junto aos imigrantes que não estão enquadrados na condição de refugiados.

No âmbito internacional existe o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, em português e UNHCR, em inglês). Criado em 1950, como consequência da Segunda Guerra Mundial, para ajudar milhões de europeus que fugiram ou perderam suas casas. Sua sede fica em Genebra, na Suíça. Em 1954, o ACNUR ganhou o Prêmio Nobel da Paz, pelo trabalho pioneiro na Europa. Em 1981, ganhou o segundo Prêmio Nobel da Paz, pela assistência mundial aos refugiados.

Analisados tais conceitos, torna-se possível o avanço no estudo das legislações relacionadas ao refúgio e às migrações.

2.2 Os efeitos da mudança do clima no mundo

Diante das mudanças no clima apresentadas no Capítulo anterior, verificam-se seus efeitos em diferentes setores da sociedade.

Quais são as principais intervenções e efeitos que a mudança no clima poderá gerar?

Com observações e estudos realizados em diversas partes do mundo, o Relatório do IPCC de 2014 apresenta alguns destes, gerados pela mudança climática mundial, com maior ou menor intensidade, sendo eles: residência e fixação; saúde; migrações; economia e meio ambiente.

Segundo o documento, existirão intervenções, em relação ao meio ambiente, configurando afetações junto aos oceanos e nível do mar, com alerta de aumento elevado do seu nível, juntamente com o derretimento das geleiras. Haverá risco em relação aos recursos hídricos, ante o aumento ou diminuição de precipitações, como também das temperaturas médias, auxiliando na desertificação de áreas antes produtivas. A produção de alimentos também será afetada, com a diminuição de produtividade, perdas de safra por interferências climáticas como tempestades e inundações, bem como atingimento da fauna e flora das regiões. Poderá gerar extinção de espécies, ante o acelerado grau de interferência e disseminação de espécies terrestres e aquáticas, como os recifes de corais, vitais à sobrevivência humana e ao equilíbrio da temperatura das águas oceânicas.

No campo da saúde humana, com o aumento de temperatura, a ocorrência de enchentes e tempestades com maior frequência, aumento de doenças infecciosas, crescimento do número de vetores, bactérias e vírus, tais como malária, dengue. Surgirão interferências junto às doenças relacionadas à qualidade do ar e da água, em relação ao aumento do nível de poluição, causando problemas respiratórios, gastrointestinais e dermatológicos. Este último, relacionado com a elevação do nível da radiação ultravioleta.

A economia poderá ser diretamente afetada pelas variações junto à produtividade agrícola, do aproveitamento de recursos naturais, da geração de energia. Esta última atinge toda a cadeia produtiva e econômica dos mais variados Estados, desde o setor primário até o terciário, ocasionando aumento de gastos diretos ou indiretos a toda população.

Quanto à residência e fixação, o clima as afetará de forma direta, uma vez que as pessoas se estabelecerão em locais em que há condições mínimas de subsistência. Para isto, há necessidade da ocorrência de chuvas, de solo que permita a agricultura, de temperaturas com menores variações diárias, entre outros fatores. Inexistindo algum deles, a possibilidade de fixação das pessoas poderá ser afetada, diante da dificuldade de acesso a recursos naturais, à comida, à geração de renda e de construção de residências.

Um outro processo que terá relação direta entre um ou outro ponto ocasionado pela mudança no clima é a migração. Caso as pessoas não usufruam de saúde, comida, recursos naturais, como a água, ou até mesmo o desaparecimento de regiões que passam a sofrer com o

aumento do nível do mar, não haverá outra opção, além de mudança e deslocamento. Em muitos locais, o fenômeno se dará por meio de fluxos migratórios transfronteiriços, tendo como destino outro Estado, ante a impossibilidade de permanência e mudança da região, de modo permanente.

2.3 A soberania nacional, os tratados internacionais e os Direitos Humanos

Diante dos efeitos da mudança do clima, é relevante a observância dos Direitos Humanos na análise da questão climática e migratória.

Assim, faz-se necessário conceituar Direitos Humanos, com base no pensamento de Flavia Piovesan: “adota-se aqui a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual eles são concebidos como unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores de igualdade e liberdade se conjugam e se completam”.¹¹⁹

Convergindo para a mesma ideia, Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano citam Peces-Barba:

São faculdades que o direito atribui a pessoas e aos grupos sociais, expressão de suas necessidades relativas à vida, liberdade, igualdade, participação política ou social, ou a qualquer outro aspecto fundamental que afete o desenvolvimento integral dos indivíduos em uma comunidade de homens livres, exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens, dos grupos sociais e do Estado, com garantia dos poderes públicos para restabelecer seu exercício em caso de violação ou para realizar prestação.¹²⁰

Deste modo, correspondem a valores de igualdade, vida e liberdade, convergindo para outro relevante que é a dignidade da pessoa, na esteira do pensamento de Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano:

Na busca de tal conceito, previamente devemos observar seu principal fundamento – a dignidade da pessoa humana – pois é a partir dele que se dá a construção de um significado de direitos humanos válido para todos. (...). Essa é a ideia máxima dos direitos humanos, seu núcleo valorativo e estável, que concede a estes um sentido de unidade e de permanência.¹²¹

¹¹⁹ PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

¹²⁰ PECES_BARBA, Gregorio et al. (1987) *apud* SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010. p 217.

¹²¹ *Ibidem*, p. 217-218.

Portanto, os Direitos Humanos objetivam a plenitude de exercício de faculdades que permitam seu desenvolvimento social, que devem ser observadas no âmbito nacional e internacional.

Para que estas faculdades possam ser exercidas em ambas as dimensões, é importante a retomada da ideia da soberania anteriormente apresentada, extraindo a ideia de poder e da concentração da vontade geral em um único ente, neste caso o Estado.

Reitera-se que o conceito de soberania não é um consenso, possuindo diversas vertentes, diante do aspecto a ser observado, a sociedade e sua História. Entretanto, via de regra, pode apresentar uma concepção exclusivamente política, como também, jurídica. Mas, a terceira conotação que se mostra mais atual e precisa com o que de fato a sociedade a compreende, é uma noção cultural, que reúne características sociais, jurídicas e políticas.

Foi apresentada por Miguel Reale, ao compreender o conceito de soberania “como o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.¹²²

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, jamais será a

a simples expressão de um poder de fato, embora não integralmente submetida ao direito, encontrando seus limites na exigência de jamais contrariar os fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção do bem comum.¹²³

Este exercício de vontade observa limites. Pode assumir sentido amplo, no âmbito interno. No entanto, quando considerado o cenário internacional, deve ser relativizado, uma vez que, para o surgimento de instituições internacionais e de tratados internacionais, o Estado deve abrir mão de sua parcela de soberania “absoluta” em prol da coletividade e da humanidade, participando da elaboração, negociação, assinatura e ratificação de tratados internacionais de modo geral.

Assim, primeiro é necessário compreender o desenvolvimento do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Ambos estão unidos cronologicamente quanto à sua relevância, compreendendo o período pós Segunda Grande Guerra Mundial, como marco.

No entanto, o Direito Internacional existia e se destacava em determinados temas relevantes como conflitos, guerras, direitos das gentes e dos estrangeiros, correspondendo, segundo Hildebrando Accioly et al. como:

¹²² REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p 127.

¹²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p 81.

O conjunto de normas jurídicas que rege a comunidade internacional, determina direitos e obrigações dos sujeitos, especialmente nas relações mútuas de estados e subsidiariamente, das demais pessoas internacionais, como determinadas organizações, bem como indivíduos.¹²⁴

Abarca um conjunto de normas que provém de diversas fontes, tendo os costumes e tratados internacionais como fonte principal. Estes últimos representam, segundo Husek, o “acordo formal concluído entre os sujeitos de Direito Internacional Público destinado a produzir efeitos jurídicos na órbita internacional”.¹²⁵

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, assinada em 1969, com vigência somente a partir de 1980, apresenta normas importantes para o Direito Internacional de modo a codificar as regras até então costumeiras, em sua grande parcela. Neste caso, apenas ampliou as fontes do Direito Internacional, pois o que predominou por muitos séculos nesta seara foi a codificação consuetudinária. O artigo 1º apresenta os conceitos de tratados e demais termos utilizados no referido documento.

Em 1986 foi assinado um novo texto legal sobre o assunto, denominado Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais. Entretanto, ainda está pendente de vigência, conforme estabelece o artigo 85. Desta forma, o documento de 1969 continuará vigente até a ratificação desta última. Este documento, em linhas gerais, traça o roteiro para elaboração de um tratado internacional, além de sua assinatura e vigência, mostrando a importância dos modos de sua aceitação pelos Estados e organizações internacionais, explicitando com detalhes todo o passo a passo necessário para a criação e validade de um texto normativo internacional.

Correlacionando a questão da soberania com os Direitos Humanos, a atuação nacional mostra-se muito pequena, ante a amplitude e a importância do cenário social e jurídico, sendo necessária a criação de documentos com alcance internacional, ultrapassando os limites fronteiriços de cada Estado. A questão migratória e de proteção possui relevância internacional e se insere no rol de Direitos Humanos, elencada no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Urge a proteção também para a figura do deslocamento forçado, para além das questões relacionadas à perseguição, ampliando a possibilidade de proteção no cenário jurídico internacional.

¹²⁴ ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p 32.

¹²⁵ HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017. p 86.

2.3.1 Legislação internacional sobre movimentos migratórios

No cenário internacional são encontrados vários documentos relacionados aos movimentos migratórios, de abrangência universal e, também, no plano regional, no Continente Africano, Americano e Europeu.

Em relação aos tratados versando sobre o instituto do refúgio, já se mencionou acerca da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de Genebra, que expressa a condição para o seu reconhecimento, além de estabelecer os modos para cessá-lo. Trata, ainda, do estatuto pessoal, versando sobre direitos básicos como educação, emprego, bem-estar e assistência e, também, sobre questões administrativas de documentação e naturalização, evidenciando o princípio da não expulsão.

Tal Convenção surgiu após um período bastante sensível e importante para o Direito Internacional, pós-Guerras Mundiais. Por esta razão, apresenta conceitos que estão, de certa forma, descontextualizados, por abrangerem situações anteriores a 1951.

Assim, para corrigir esta condição de reconhecimento, foi assinado o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, firmado em Nova Iorque, objetivando a correção do artigo primeiro da Convenção excluindo as expressões anteriores a 1951 e estabelecendo mecanismos de cooperação entre os Estados e as Nações Unidas.¹²⁶ Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, conforme estabeleceu o artigo oitavo do documento. O Brasil ratificou ambos os documentos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas apresentou, ainda, a Resolução 62/156,¹²⁷ que cuida da proteção aos migrantes, enfatizando o caráter global do fenômeno migratório, a importância da cooperação internacional, regional e bilateral neste diálogo. Reiterou a necessidade de proteção dos Direitos Humanos dos migrantes, particularmente no momento em que os fluxos migratórios aumentaram na economia globalizada, em um contexto de novas preocupações com a segurança.

¹²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados. Nova Iorque, 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 20 out.2017.

¹²⁷ _____. Assembleia Geral. Resolução 62/156. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/156>. Acesso em: 05 nov. 2017.

Esta Resolução evidencia que os fluxos migratórios se intensificaram e requerem maior atenção dos Estados e das organizações internacionais quanto à sua operacionalização, acolhimento e observância do acesso aos direitos fundamentais dos migrantes.

Ainda no âmbito global, foi elaborada a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes através da Resolução 71/1, adotada pela Assembleia Geral em 19 de setembro de 2016.¹²⁸ Ocorreu durante a Cúpula da Assembleia Geral, reunindo 193 países que buscavam melhorar os mecanismos de respostas que a comunidade internacional apresentava ao crescente fluxo migratório e de refugiados no mundo.

Nesta Resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas se posiciona contrária às manifestações de cunho racista, de discriminação racial, xenófobas e relacionadas contra migrantes e refugiados.

Na Resolução 71/1, a ONU reconhece a existência de um grande número de pessoas que se deslocaram internamente, surgindo aí a possibilidade de que procurem proteção e assistência em outros Estados, como migrantes ou refugiados. Por esta razão, há necessidade de uma melhor reflexão acerca das estratégias efetivas e adequadas de proteção e assistência deslocadas internamente para reduzir estes fluxos. Além disto, reconhece a premência de fortalecimento da cooperação internacional para gestão das fronteiras, consciente de que são os Estados os responsáveis por controlar suas fronteiras, com a observância do princípio do *non-refoulement*.

Ademais, admite-se a importância do fortalecimento do acesso aos direitos fundamentais como saúde, educação e moradia e, também, da defesa do empoderamento feminino, da igualdade de gênero, da proteção e assistência à crianças, especialmente as desacompanhadas.

A Assembleia demonstra preocupação com o tráfico, crime organizado, prostituição e trabalhos forçados, diante da vulnerabilidade das pessoas que integram estes grandes fluxos migratórios e de refúgio. Reafirma e trabalha intensamente para o estabelecimento de políticas que combatam tais ações delituosas, para efetivar mecanismos que mitiguem tais ações.

Apresenta, ainda, compromissos destinados aos migrantes, elencando a necessidade de fortalecimento e observância de seus direitos fundamentais e de segurança, independentemente de sua condição. Além disto, fortalecerá e criará mecanismos que permitam que os cidadãos permaneçam em seus países de origem, por meio de crescimento econômico, criação de empregos, combate à degradação ambiental, a fim de proporcionar respostas efetivas às catástrofes naturais e impactos adversos da mudança do clima.

¹²⁸ _____. Assembleia Geral. Resolução 71/1. Nova Iorque, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 05 nov.2017.

A Assembleia demonstra a preocupação em integrar todos os aspectos da migração em planos de desenvolvimento sustentável nos âmbitos mundial, regional e nacional, e nas políticas e programas humanitários, de promoção da paz e de Direitos Humanos.

Lança o convite para que seja iniciado um processo de negociação intergovernamental para a adoção de um pacto global para migração segura, ordenada e regular, que será elaborado em uma Conferência, que poderá ser agendada para 2018.

Há evidente empenho e esforço das Nações Unidas na questão migratória para que seja elaborado um documento internacional sobre a temática, de modo a fomentar ações e mecanismos efetivos para uma proteção geral, vislumbrando a mitigação de tais fluxos.

Em âmbito universal são estes os documentos referentes ao reconhecimento e proteção dos refugiados. Contudo, existem proteções no âmbito regional.

Na União Europeia, o instituto do refúgio está previsto no Tratado da União Europeia, também conhecido por Tratado de Maastricht, em seu artigo K.2, no título que versa sobre cooperação na justiça e assuntos internos:

1. As questões a que se refere o artigo K.1 serão tratadas no âmbito da Convenção Europeia de Salváguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, e da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, e tendo em conta a proteção concedida pelos Estados-membros às pessoas perseguidas por motivos políticos.¹²⁹

No Continente Africano foi assinada em Adis-Ababa, na data de 10 de setembro de 1967, a Convenção da Organização de Unidade Africana, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, que entrou em vigor a partir de 20 de junho de 1974. Em seu artigo 1º está expresso:

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

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do

¹²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Maastricht, 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹³⁰

Como se verifica, o artigo acima traz a mesma condição para o reconhecimento do refúgio, se comparado com a Convenção das Nações Unidas. Porém, apresenta uma novidade. O documento africano sinaliza uma outra condição, além do tradicionalmente apresentado no âmbito universal: o seu reconhecimento em situações de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou outros acontecimentos que perturbem a ordem pública, parcial ou totalmente, obrigando a pessoa a abandonar sua residência.

Esta condição de reconhecimento regional é mais ampla, demonstrando a preocupação dos Estados Africanos com o tema. Porém, uns dos maiores fluxos migratórios amparados pelo refúgio, tem como origem o Sudão do Sul, Sudão, República Democrática do Congo, Somália, Nigéria, República Centro-Africana e Eritreia. Alguns países são recordistas, como Uganda, Etiópia e Quênia.

Com esta breve análise, é possível verificar que o refúgio é amparado pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de modo geral, não sendo uma preocupação sua regulamentação regional, até mesmo pela repetição nas condições de seu reconhecimento.

Entretanto, o asilo possui tratamento diferenciado. Sua regulamentação nos documentos que serão analisados adota visão ampliada, com o fim de proteção e acolhimento, muitas vezes atrelado ao instituto do refúgio.

Na esfera universal verifica-se a existência da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948 e da Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, de 14 de dezembro de 1967.

A Declaração Universal de Direitos Humanos prevê o asilo no artigo 14:

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.¹³¹

¹³⁰ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS (ACHPR). Convenção da organização de unidade africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. Adis-Abeba, 10 de setembro de 1967. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/refugee-convention/>>. Acesso em 20 out.2017.

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração universal dos direitos do homem. Nova Iorque, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 20 out.2017.

Fica latente que a disposição, apesar de integrar o rol de um documento sobre Direitos Humanos, acaba sofrendo restrições, pois a ação de reconhecimento compete única e exclusivamente ao Estado e o exercício de sua soberania. Porém, não se deve olvidar que o asilo também conta com a aplicação do princípio do *non-refoulement*, norma imperativa *jus cogens*.

Na Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, o tema central é o asilo, expresso em seu artigo 1º:

1. O asilo concedido por um Estado, no exercício da sua soberania, a pessoas que tenham justificação para invocar o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, incluindo as pessoas que lutam contra o colonialismo, deverá ser respeitado pelos restantes Estados.
2. Nenhuma pessoa sobre a qual existam motivos fundados para considerar que tenha cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, como definido nos instrumentos internacionais que contém disposições relativas a esses crimes, pode invocar o direito de procurar e de beneficiar de asilo.
3. Caberá ao Estado que concede o asilo determinar as causas que o motivam.¹³²

No artigo 2º desta Declaração se evidencia a atuação do Estado e o exercício em nome de sua soberania em relação às decisões que concedem o asilo, uma vez que é expressamente mencionado que a concessão do asilo “é do interesse da comunidade internacional, sem prejuízo da soberania dos Estados e dos objetivos e princípios das Nações Unidas”. Portanto, existe a faculdade do Estado, restando evidente que a proteção dos que são perseguidos compete à comunidade internacional como um todo, devendo-se observar o espírito de solidariedade internacional quando tais ações acabam onerando algumas nações.

A Declaração Universal sobre Direitos Humanos estabelece em seu artigo 13 que:

1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.
2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.¹³³

Este artigo mostra-se importante para abarcar a regulamentação sobre a migração, correspondendo um direito fundamental que compõe os Direitos Humanos, especificamente os de natureza civil e política ou de segunda geração.

¹³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial. Nova Iorque, 14 de dezembro de 1967. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/236/47/IMG/NR023647.pdf?OpenElement> >. Acesso em: 20 out.2017.

¹³³ _____. Declaração universal dos direitos do homem. Nova Iorque, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 20 out.2017.

O direito de mover-se livremente e ter a opção sobre decidir o local de sua residência, sinaliza o prestígio da migração para o ser humano, especialmente quando ocorre por razões alheias a sua vontade, como em questões humanitárias. Se o documento defende e oferece a proteção de migração/imigração, obedecendo às regras mínimas de segurança de cada um dos Estados, é fato que deve perdurar em casos de comoção e questões humanitárias de grande repercussão.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos também apresenta ideias gerais sobre a migração quando menciona o artigo 12 que:

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.¹³⁴

O acolhimento aos asilados e a qualquer imigrante deve atender à dignidade do homem e os direitos fundamentais também previstos aos nacionais. Assim, a faculdade e o direito para escolher sua residência e de se locomover livremente no Estado, caracterizam um direito fundamental e demonstram a regulamentação sobre migração e imigração.

Este são os documentos de aplicação universal. No entanto, nas esferas regionais são encontrados diversos textos sobre o asilo.

Iniciando pelo Continente Africano, encontra-se a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, aprovada em janeiro de 1981 pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana, que em 2002 foi substituída pela União Africana. Sinaliza seu artigo 12:

1. Toda pessoa tem o direito de circular livremente e de escolher a sua residência no interior de um Estado, sob reserva de se conformar às regras prescritas na lei.
2. Toda pessoa tem o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu país. Este direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei, necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moralidade públicas.
3. Toda pessoa tem o direito, em caso de perseguição, de buscar e de obter asilo em território estrangeiro, em conformidade com a lei de cada país e as convenções internacionais.
4. O estrangeiro legalmente admitido no território de um Estado Parte na presente Carta só poderá ser expulso em virtude de uma decisão legal.

¹³⁴ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 20 out.2017.

5. A expulsão coletiva de estrangeiros é proibida. A expulsão coletiva é aquela que visa globalmente grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos.¹³⁵

Assim, em caso de perseguição, a pessoa tem o direito de asilo em território estrangeiro. O parágrafo 1 destaca o direito de escolha de residência em um Estado. Isto significa que qualquer pessoa poderá se fixar onde desejar, observando apenas regras estabelecidas nas leis locais vigentes, sendo ainda facultado o direito de sair e regressar em qualquer país, restrito apenas em caso de segurança nacional, ordem, saúde ou moralidade pública. Relaciona-se com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU e, mais uma vez, estabelece regras básicas sobre a migração e sua relação com os Direitos Humanos, especialmente, a liberdade de locomoção.

Deste modo, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos versa sobre o direito de circulação, residência e asilo além de outros direitos que compõem o rol de Direitos Humanos, tais como educação, saúde entre outros.

Na Convenção da Organização de Unidade Africana, que rege os aspectos específicos dos Problemas dos Refugiados na África, também há expressa menção ao asilo, mais uma vez atrelado ao reconhecimento da condição de refúgio, conforme seu artigo 2º:

1 - Os Estados-Membros da OUA comprometem-se a fazer tudo o que estiver ao seu alcance, no quadro das respectivas legislações, para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que, por razões sérias, não podem ou não querem voltar aos seus países de origem ou de que têm a nacionalidade.

2 - A concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um ato pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um ato de natureza hostil.

3 - Ninguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o *refoulement* ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçados pelas razões enumeradas no artigo 1, parágrafos 1 e 2.

4 - Quando um Estado-Membro tenha dificuldade em continuar a conceder o direito de asilo aos refugiados, este Estado-Membro poderá lançar um apelo aos Estados-Membros, tanto diretamente como por intermédio da OUA; e os outros Estados-Membros, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, tomarão as medidas adequadas para aliviar o fardo desse Estado Membro, concedendo o direito de asilo.

5 - Todo o refugiado a que não foi concedido o direito de residir num determinado país de asilo, poderá ser admitido temporariamente no primeiro país de asilo onde se apresentou como refugiado, aguardando que sejam tomadas disposições para a sua reinstalação de acordo com a alínea precedente.

6 - Por razões de segurança, os Estados de asilo deverão, na medida do possível, instalar os refugiados a uma distância razoável da fronteira do seu país de origem.¹³⁶

¹³⁵ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS (ACHPR). Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Banjul, janeiro de 1981. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em 20 out.2017.

¹³⁶ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS (ACHPR). Convenção da organização de unidade africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. Adis-

O asilo foi relacionado à condição de refugiado neste documento africano, mas o que o diferencia é a sua concessão provisória ou temporária, permitindo que a pessoa migre para outro país que possa acolhê-lo.

No Continente Americano são encontrados alguns textos versando sobre o asilo, inclusas novas possibilidades. Sua formação teve início em outubro de 1889, por meio da Primeira Conferência Internacional Americana em Washington, que estabeleceu a União Internacional de Repúblicas Americanas, transformada em União Pan-Americana em 1910. Em 1948, se configurou na Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da assinatura da Carta da OEA em Bogotá.

O primeiro documento a ser analisado é a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinado em 28 de março de 1954, em Bogotá, durante a Décima Conferência Interamericana, com vigência a partir de 29 de dezembro de 1954.

O asilo diplomático é também conhecido como asilo político, pois esta era a sua denominação anterior prevista na Convenção de Asilo Político em Montevideu de 1933 e, anteriormente, na Convenção sobre Asilo em Havana, de 1920.

Esta Convenção de 1954 objetiva a proteção de pessoas perseguidas por razões estritamente políticas, seja apenas pela motivação ou então responsável por delitos políticos, distintamente da figura abarcada pelo refúgio. No artigo primeiro encontra-se a conceituação:

O Asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos, será respeitado pelo Estado territorial de acordo com as disposições da presente Convenção. Para os fins desta Convenção, legação é toda sede de missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão e as instalações autorizadas por elas para o local do asilo quando o número dessas pessoas exceder a capacidade normal dos edifícios. Os navios de guerra e aeronaves militares que estiverem provisoriamente em estaleiros, arsenais ou oficinas de reparo, não podem constituir recinto de asilo.¹³⁷

Assim, fica evidente o caráter estritamente político dado à proteção de pessoas perseguidas politicamente, pelo cometimento de crimes ou por outras razões políticas.

Diferente dos demais documentos até aqui analisados, o artigo 2º expressamente permite que o Estado não está obrigado a outorgar o direito de asilo diplomático. Outra característica

Abeba, 10 de setembro de 1967. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/refugee-convention/>>. Acesso em 20 out.2017.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção sobre Asilo Diplomático. Caracas, 28 de março de 1954. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-46_asilo_diplomatico.asp>. Acesso em: 20 out. 2017.

prevista no artigo 5º é a sua concessão em casos de urgência, e por tempo estritamente indispensável para que o asilado saia do país com a segurança outorgada pelo governo do Estado territorial, ou seja, o Estado que o perseguirá, com o fim de oferecer segurança ao asilado.

Este instituto, como fora já mencionado, existe apenas na América Latina, não configurando proteção e defesa no Direito Internacional. Sua criação tem uma origem específica para atender às demandas e vivências da região, sendo esta a figura apresentada para se fazer a distinção entre refúgio e asilo.

O asilo diplomático se diferencia da figura do asilo prevista nos demais documentos mencionados, relacionado intrinsecamente com a acolhida do refugiado.

Outro documento presente na OEA é a Convenção sobre Asilo Territorial, de Caracas, assinada em 2 de março de 1954 durante a Décima Conferência Interamericana. O artigo 2º apresenta a definição do asilo:

O respeito que, segundo o Direito Internacional, se deve à jurisdição de cada Estado sobre os habitantes de seu território, deve-se igualmente, sem nenhuma restrição à jurisdição que tem sobre as pessoas que nele entram, procedentes de um Estado, onde sejam perseguidos por suas crenças, opiniões e filiação política ou por atos que possam ser considerados delitos políticos. Qualquer violação da soberania consistindo em atos de um governo ou de seus agentes contra vida ou a segurança de uma pessoa praticados em território de outro Estado não se pode considerar atenuada pelo fato de ter a perseguição começada fora de suas fronteiras ou de obedecer a motivos políticos ou a razões de estados.¹³⁸

Fica evidente a confusão dos elaboradores do documento com a nova menção e proteção de asilados políticos, incluindo novamente os agentes ativos dos crimes políticos.

Neste documento há a expressa menção de que não é permitida a extradição dos asilados, incluindo o asilado político, em seu artigo 4º.

Assim, a América Latina adotou outro viés de proteção para o asilado. Contudo, há espaço e proteção aos refugiados por meio do acolhimento e proteção aos direitos fundamentais.

Importante destacar a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 22 de novembro de 1969, vigente desde 18 de julho de 1978. Traz direitos fundamentais que compõem o rol daqueles previstos no âmbito regional das Américas e, também, dispõe sobre o direito de circulação e de residência, em seu artigo 22:

¹³⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção sobre Asilo Territorial. Caracas, 28 de março de 1954. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-47.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.
5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar.
6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei.
7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais.
8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.
9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.¹³⁹

Como se verifica em outros documentos de Direitos Humanos, as Américas também preveem o direito de residência e de liberdade de circulação, regulamentando o direito de migração e imigração, ampliando o rol de proteção para além dos refugiados e asilados políticos, possibilitando a defesa de pessoas em questões humanitárias adversas.

Na Europa existem algumas regulamentações acerca do asilo. Importante destacar o histórico de formação da União Europeia, com a necessidade de defesa dos países que compõem o continente. Em 1948 foi assinado o Tratado de Bruxelas pela Grã-Bretanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que mais tarde se tornou a União da Europa Ocidental (UEO), com o fim de cooperação e assistência mútua, em caso de agressão armada à Europa.

O Tratado do Atlântico Norte (OTAN) surgiu em 1949, após a Europa contar com a ajuda norte americana.

A partir disto, houve a necessidade de fortalecimento econômico e das relações comerciais, aliada ao desenvolvimento político, firmando-se o Tratado de Paris, que originou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹⁴⁰ entre 1951 a 1952, com o objetivo de

¹³⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos. San José, 22 de novembro de 1966. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Paris, 18 de abril de 1951. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11956K/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

garantir a livre circulação do carvão e do aço e, também, acesso às fontes de produção para os países participantes: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

Antes disso, surgiu a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) em abril de 1948, composta por Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suíça, Suécia, Turquia, Alemanha e Espanha, com objetivo principal de promoção e cooperação entre os países membros, além de coordenar a distribuição dos fundos do Plano Marshall após a Segunda Guerra Mundial, para a reconstrução da Europa.

Foi substituída pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em setembro de 1961, com a finalidade de apoiar o crescimento econômico duradouro, além de contribuir para o crescimento do comércio mundial. Os membros fundadores foram Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Atualmente, a organização conta com 35 países europeus, como também integrantes dos Continentes Americano e Asiático. Assim, perdeu seu vínculo original regional para assumir um viés universal, de atuação global.

Em 1957 foram assinados os Tratados de Roma, que deram origem à Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM)¹⁴¹ e à Comunidade Econômica Europeia (CEE).¹⁴²

Surgiu ainda outro bloco econômico-comercial na Europa, o Benelux, instituído em 1958 por Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

Com este cenário diverso de blocos econômicos, houve a necessidade de mudanças, permitindo uma unificação de blocos e tratados internacionais vigentes na Europa.

Assim, o Tratado de Fusão,¹⁴³ firmado em 1965, tinha o fim de implicar o funcionamento das instituições europeias e, com isto, houve a criação da Comissão Única e do Conselho Único das Comunidades Europeias, unificando a Comunidade Econômica Europeia (CEE), a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA). Este Tratado entrou em vigor somente em 1967, contando com a participação da Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

¹⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁴² _____. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁴³ _____. Single European Act. Haia, 18 de abril de 1965. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

Em 1986 foi assinado o Ato Único Europeu,¹⁴⁴ com vigência a partir de 1987. Neste texto legal foi definida a necessidade de revisão dos Tratados de Roma, buscando preparar a adesão de Portugal e Espanha e, também, de simplificar as decisões relacionadas à conclusão de um mercado único. Antes deste, aderiram ao Tratado de Fusão, a Dinamarca, a Irlanda, o Reino Unido (1972), a Grécia (1979), a Espanha e Portugal (1985).

Em 1992, surge o Tratado da União Europeia,¹⁴⁵ assinado em Maastrich, um dos principais documentos de sua criação. Entre seus objetivos incluía-se a união monetária europeia, estabelecendo sua preparação e a introdução de elementos para uma união política na Europa. Somente entrou em vigor em 01 de novembro de 1993. Neste, surge o termo Comunidade Europeia e as primeiras previsões para sua formação, em substituição à Comunidade Econômica Europeia.

O Tratado de Amsterdã¹⁴⁶ tinha por finalidade atuar na reforma das instituições e na alteração de pontos do Tratado da União Europeia, para permitir a adesão de outros países. Foi assinado em 1997, mas vigorou a partir de 1º de maio de 1999. Com ele houve a consolidação da Comunidade Europeia.

Em 2001 foi assinado o Tratado de Nice,¹⁴⁷ que também compõe o Tratado da União Europeia, dentre aqueles que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados.

Estes três últimos representam a tríade de sustentação para o surgimento da União Europeia. Criou-se a Comunidade Europeia, com uma política centralizada, permitindo a livre circulação de pessoas por meio de um espaço único na Europa, mediante unificação monetária, por meio do Euro, que não é adotado por todos os seus membros, e que passou a circular a partir de 2002.

Em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa,¹⁴⁸ com o objetivo de tornar a União Europeia mais democrática e capaz de intervir em questões mundiais. Mudanças aconteceram para reforçar os poderes do Parlamento e do Conselho Europeu, configurando o início da formação

¹⁴⁴ _____. Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione única nonché del protocollo e della decisione firmati alla stessa data. Bruxelas, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1967:152:FULL&from=PT>>. Acesso em 03 nov. 2017.

¹⁴⁵ _____. Tratado da União Europeia. Maastricht, 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdã. Amsterdã, 10 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁴⁷ _____. Tratado de Nice. Nice, 26 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁴⁸ _____. Tratado de Lisboa. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

de cidadania na União Europeia, com a observância dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais. Por meio deste ocorre efetivamente o reconhecimento da União Europeia

Ainda em 2007 foi assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,¹⁴⁹ contendo disposições sobre Direitos Humanos pelo Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Foi adaptada e proclamada em 12 de dezembro daquele ano em Estrasburgo, diante da assinatura do Tratado de Lisboa, permitindo que a Carta fosse juridicamente vinculativa a todos os países, exceto para a Polônia e Reino Unido. A sua vigência estava atrelada à vigência do Tratado de Lisboa, que ocorreu em 1º de dezembro de 2009.

De modo geral, esta é a cronologia do surgimento e consolidação da União Europeia. Após a ratificação do Tratado da União Europeia e do seu decorrente surgimento, outros países aderiram ao bloco, como Áustria (1994), Finlândia (1994), Suécia (1994), República Checa (2003), Estônia (2003), Chipre (2003), Letônia (2003), Lituânia (2003), Hungria (2003), Malta (2003), Polônia (2003), Eslovênia (2003), Eslováquia (2003), Bulgária (2005), Romênia (2005) e Croácia (2012).

Insta destacar que o Reino Unido iniciou sua saída junto à União Europeia em 29 de março de 2017, prevista para finalizar apenas no primeiro semestre de 2019. Deste modo, apesar das muitas adesões, já há processos contrários, abrindo caminho para novas retiradas.

De todos os documentos mencionados, os vigentes atualmente são o Tratado da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Energia Atômica. O Tratado que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço expirou em 2002, e a Comunidade Econômica Europeia se transformou em Comunidade Europeia, evoluindo posteriormente para a União Europeia de fato.

A ordem de análise de tais textos, será a da mais recente, relacionada aos tratados da União Europeia, para alcançar as mais antigas.

O Tratado da União Europeia é também conhecido como Tratado de Maastrich, originado em 1992, vigente desde 1993. Estabelece em seu artigo K.1:

Para a realização dos objetivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas, e sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Europeia, os Estados-membros consideram questões de interesse comum os seguintes domínios:

- 1) A política de asilo;
- 2) As regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício do controlo dessa passagem;

¹⁴⁹ _____. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Estrasburgo, 12 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

- 3) A política de imigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros:
 - a) As condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros;
 - b) As condições de residência dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego;
 - c) A luta contra a imigração, permanência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros;
- 4) A luta contra a toxicomania, na medida em que esse domínio não esteja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo;
- 5) A luta contra a fraude de dimensão internacional, na medida em que esse domínio não esteja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo;
- 6) A cooperação judiciária em matéria civil;
- 7) A cooperação judiciária em matéria penal;
- 8) A cooperação aduaneira;
- 9) A cooperação policial tendo em vista a prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional, incluindo, se necessário, determinados aspectos de cooperação aduaneira, em ligação com a organização, à escala da União, de um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol).¹⁵⁰

Assim, a instituição do asilo está prevista no diploma legal que inaugura a União Europeia, nos termos de recepção e acolhimento dos refugiados e, também, na medida que estabelece a política de imigração, as condições de entrada e de residência de nacionais de outros países que não compõem o grupo.

No Tratado de Lisboa, que em termos jurídicos efetiva a consolidação da União Europeia, também há dispositivos acerca da imigração e asilo. O artigo 2º estabelece que:

1. A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.
2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.
3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.
A União combate à exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança.
A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.
A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.
4. A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.
5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a

¹⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Maastricht, 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.

6. A União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados.¹⁵¹

Verifica-se a observância da liberdade de circulação de pessoas, articulando medidas razoáveis de controle de fronteiras externas, de asilo e de imigração.

Os artigos 61 e 63 dispõem sobre as políticas de asilo e de imigração na União Europeia:

CAPÍTULO 1 DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 61º

1. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

2. A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

3. A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.

4. A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.

(..)

Artigo 63º

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;

¹⁵¹ _____. Tratado de Lisboa. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;
 - g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.
3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.¹⁵²

Neste Capítulo específico do Tratado, nota-se a relevância do tema para o Bloco Europeu, traçando-se uma política de livre circulação, imigração e asilo. O artigo 61 sinaliza a ausência de controle de fronteiras internas, desenvolvendo uma política de asilo, imigração e controle de fronteiras externas, baseada na solidariedade. É possível constatar o combate ao crime, xenofobia e racismo, por meio da cooperação em matéria criminal e entre autoridades policiais.

O artigo 63 prevê a criação de uma política comum de asilo e de proteção temporária ou subsidiária ao nacional, de países terceiros que necessitem de proteção internacional, promovendo a articulação com a Convenção sobre Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo de 1967. Prevê, ainda, a adoção de procedimentos, mecanismos e normas comuns para a concessão de asilo e de proteção subsidiária e parceria e cooperação com outros países fora do bloco, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo e de proteção.

É notória a importância do tema dentro da União Europeia, visando também implementar um de seus objetivos – a livre circulação de pessoas dentro de seus limites, assegurando liberdade de fixação e escolha.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por meio de seu artigo 18, prevê a garantia ao direito de asilo e, conseqüentemente, sua efetiva proteção:

É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designados «Tratados»).

¹⁵³

O artigo 45 do mesmo texto legal dispõe sobre a liberdade de circulação e de residência:

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.

¹⁵² UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁵³ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Estrasburgo, 12 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

2. Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência, de acordo com os Tratados, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.¹⁵⁴

Tal normativa reitera os demais documentos apresentados no âmbito da União Europeia e, ainda, destaca a observância a direito e liberdade, fundamento pertencente aos Direitos Humanos, que é a liberdade de circulação e de escolha de fixação de sua residência, incluindo os nacionais de países terceiros não listados no bloco.

Há outro documento no cenário europeu relacionado à temática de Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada em 4 de novembro de 1950 e adotada pelo Conselho da Europa, vigorando a partir de 3 de setembro de 1953. O Protocolo Adicional nº 4, assinado em 16 de setembro de 1963 em Estrasburgo, sinaliza nos artigos 2º e 4º, a liberdade de circulação e a proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, respectivamente:

ARTIGO 2º. Liberdade de circulação

1. Qualquer pessoa que se encontra em situação regular em território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência.
2. Toda a pessoa é livre de deixar um país qualquer, incluindo o seu próprio.
3. O exercício destes direitos não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infracções penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros.
4. Os direitos reconhecidos no parágrafo 1 podem igualmente, em certas zonas determinadas, ser objeto de restrições que, previstas pela lei, se justifiquem pelo interesse público numa sociedade democrática.

(...)

ARTIGO 4º. Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros
São proibidas as expulsões coletivas de estrangeiros.¹⁵⁵

Assim, o direito de circulação e de residência estão expressos desde 1963, além da proibição expressa de expulsão dos estrangeiros, mostrando-se a única disposição neste sentido no território europeu, excluindo o princípio do *non-refoulement*.

O entendimento da observância do instituto do asilo advém também do artigo 4º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, diante de uma interpretação ampliada sobre a vedação à tortura e tratamento desumano ou degradante.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Protocolo Adicional nº 4 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Estrasburgo, 16 de setembro de 1963. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2017.

O Acordo Europeu relativo à supressão de vistos para refugiados,¹⁵⁶ apresentado pelo Conselho Europeu e assinado em 20 de abril de 1959, vigorou a partir de 04 de setembro de 1960. Aponta o artigo 1º:

1. Refugees lawfully resident in the territory of a Contracting Party shall be exempt, under the terms of this Agreement and subject to reciprocity, from the obligation to obtain visas for entering or leaving the territory of another Party by any frontier, provided that:
a) they hold a valid travel document issued in accordance with the Convention on the Status of Refugees of 28th July 1951 or the Agreement relating to the issue of a travel document to refugees of 15th October 1946, by the authorities of the Contracting Party in whose territory they are lawfully resident;
b) their visit is of not more than three months' duration.
 2. A visa may be required for a stay of longer than three months or for the purpose of taking up gainful employment in the territory of another Contracting Party.¹⁵⁷

A normativa evidencia a dispensa do visto para a circunstância de residência legal no território do país que acolheu o refugiado, observando as condições de posse de documento de viagem que atende a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, ou no caso de não permanência maior do que três meses. O visto fora destas situações poderá ser exigido.

O documento é de pouca aplicação ante as crescentes necessidades de fluxos de refugiados e imigrantes no território europeu, porém destaca a relevância do tema para a época de sua elaboração.

O Comitê de Ministros emitiu a Recomendação nº R (81)16 em 5 de novembro de 1981, que estabelecia a necessidade de uniformização de procedimentos para as solicitações de asilo para os refugiados.

Neste documento, o Comitê apresenta uma série de instruções a serem seguidas pelos países da Europa, visando harmonizar o procedimento de solicitações de asilo. Em linhas gerais, deve ser tratada com imparcialidade e objetividade, observando o princípio do *non-refoulement*, a ser encaminhada a uma autoridade central.

¹⁵⁶ _____. Council of Europe. Acordo Europeu relativo a supressão de vistos para refugiados. Estrasburgo, 20 de abril de 1959. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/09000016800656cf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

¹⁵⁷ Os refugiados que residam legalmente no território de uma Parte Contratante estarão isentos, nos termos do presente Acordo, e sujeitos a reciprocidade, da obrigação de obter vistos para entrar ou sair do território de outra Parte por qualquer fronteira, desde que: a) possuam um documento de viagem válido, emitido de acordo com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951, ou o Acordo relativo à emissão de um documento de viagem aos refugiados de 15 de outubro de 1946, pelas autoridades da Parte Contratante em cujo território eles são legalmente residentes; b) sua visita não tenha mais de três meses de duração. 2. O visto pode ser exigido para uma permanência de mais de três meses ou para fins de emprego remunerado no território de outra Parte Contratante. (tradução livre)

O requerente deverá receber toda a orientação necessária sobre os procedimentos e direitos, sendo possível o fornecimento de assistência de intérprete, intervenção de advogado, inclusive na fase de recurso, e a possibilidade de comunicação livre com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no escritório existente no país que recebe o refugiado.

Entre as recomendações, consta ainda a necessidade de notificação do requerente sobre a decisão do pedido de asilo e, se desfavorável, devem ser informados os motivos de modo adequado, sendo permitida a sua revisão e até mesmo o seu recurso.

Portanto, observa-se que esta Recomendação é de suma importância, devendo ser ampliada e seguida por outros países, como modelo padrão para a análise de solicitações de asilo para os refugiados.

Assim, chega ao fim a análise das legislações internacionais e regionais aplicadas ao asilo, refúgio e imigração, devendo-se considerar muitos dos textos apresentados no âmbito universal.

Ao que tudo indica, não há demandas sobre fluxos migratórios diretamente tratados nas Cortes Internacionais, muitas vezes correlacionados a outros direitos, como a propriedade ou a autodeterminação dos povos. Em grande maioria, são observados junto à Corte Interamericana, com pouca presença na Corte Internacional de Justiça.

2.3.2 Legislação nacional sobre movimentos migratórios

No Brasil existem algumas leis destinadas ao asilo, refúgio e migrações, além da ratificação dos diplomas legais de âmbito internacional, de aplicabilidade no âmbito interno, além de suas esferas universal ou regional, a depender do documento.

A Constituição Federal assim estabelece em seu artigo 4º:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Verifica-se que o Brasil elegeu a concessão de asilo político como um de seus princípios para regular as relações internacionais. Refere-se ao conceito de asilo diplomático presente e utilizado na América Latina, advinda expressamente do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu, de 1889, lembrando sua origem consuetudinária.

Este artigo ainda auxilia e reitera o compromisso do Brasil frente às questões humanitárias, uma vez que também elenca, dentre os princípios escolhidos para reger as relações internacionais, a prevalência dos Direitos Humanos, a autodeterminação dos povos, a defesa da paz, o repúdio ao terrorismo e racismo, além da cooperação.

Consequentemente, há total alinhamento e articulação entre a Constituição Federal do Brasil e os textos internacionais relacionados aos Direitos Humanos, além de outros tratados e protocolos internacionais.

Ainda na Constituição Federal, o artigo 5º expressa:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

(...)

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

(...)

Neste dispositivo estão presentes alguns direitos fundamentais que demonstram a preocupação com a observância de um princípio fundamental norteador da legislação brasileira, também presente nas legislações internacionais, especialmente as relacionadas aos Direitos Humanos: a dignidade humana, correlacionando-a com a questão de proteção do estrangeiro e de seu direito de liberdade de locomoção, com a garantia de igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Ademais, expressa a observância legal de liberdade de locomoção dentro do território brasileiro, permitida a entrada, permanência e saída de qualquer pessoa em tempos de paz. Veda a concessão de extradição para estrangeiros para os casos de crime político ou de opinião, remetendo diretamente à figura do asilo diplomático, instituto observado pela maioria dos países latino-americanos.

Apenas para reiterar a importância do tema da imigração no Brasil, a Constituição menciona, em seu artigo 22, algumas competências da União, cabendo-lhe única e exclusivamente, legislar sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

2.3.2.1 Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

O refúgio é abordado especificamente pela Lei nº 9.474/97, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, tratado internacional que o Brasil ratificou em 16 de novembro de 1960.

A norma apresenta o conceito para reconhecimento da condição de refugiado em seu artigo 1º, seguindo a conotação internacional de demonstração obrigatória de fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política em seu país, sem poder socorrer-se da proteção de seu Estado de origem. Esta condição também poderá ser caracterizada para os apátridas que estão fora de sua residência habitual e que sofram das mesmas perseguições já mencionadas.

O artigo 2º acrescenta que ocorrerá a extensão da proteção deste refugiado a seus membros familiares como cônjuge, ascendentes, descendentes e demais membros que dele dependam economicamente e que estejam em território nacional.

O artigo 3º aborda quatro hipóteses de exclusão do reconhecimento da condição de refugiado em território brasileiro ao estrangeiro ou apátrida: i) que o seu beneficiário já desfrute de proteção por parte de organismos ou instituição ligada às Nações Unidas; ii) que seja residente no Brasil e tenha direitos e obrigações como o nacional brasileiro; iii) que tenha cometido qualquer crime contra a paz, de guerra, contra a humanidade, crime hediondo, tráfico de drogas ou ato terrorista, ou iv) que seja culpado de ato contrário aos fins e princípios das Nações Unidas.

Os artigos 4º ao 6º elencam os direitos e deveres que a condição de refugiado pressupõe a seu beneficiário, que se sujeitará às normas previstas, gozará de direitos e estará sujeito a deveres previstos aos estrangeiros no Brasil, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo, devendo o refugiado respeitar ainda os regulamentos e demais providências para a manutenção da ordem pública.

O artigo 6º elenca a obtenção de documento de identidade comprobatória da condição jurídica de refugiado como um dos seus direitos, além da carteira de trabalho para o exercício de função laboral e documento de viagem, que permita a sua locomoção.

No artigo 7º são apresentados o modo e a forma para solicitar o refúgio. É necessário que o estrangeiro ou apátrida esteja em território nacional, devendo expressar seu desejo e vontade para solicitação do reconhecimento de sua condição a qualquer autoridade migratória no momento de sua chegada, devendo aquela fornecer informações necessárias para o procedimento.

Mesmo que sua chegada tenha ocorrido de modo precário ou irregular, não será efetuada a sua deportação. Contudo, o instituto não poderá ser invocado por pessoa considerada perigosa para a segurança do Brasil, de acordo com o artigo 8º.

Segundo o artigo 9º, a autoridade brasileira deverá ouvir o interessado e preparar o termo de declaração, que conterà todas as circunstâncias relacionadas à entrada do estrangeiro ou apátrida no país, bem como os motivos que geraram o seu desejo de retirada do local de origem ou residência.

A solicitação de refúgio suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal que tenha por fundamento a entrada irregular no Brasil, que tenha sido instaurado contra o solicitante do refúgio bem como pessoas de seu grupo familiar, que o acompanhem. Para isto, a Polícia Federal precisa ser comunicada.

O artigo 11 menciona sobre a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), sob a égide do Ministério da Justiça.

Os artigos 12 e 13 versam sobre a competência do CONARE, que cuidará dos refugiados em relação à análise, concessão, cessação, perda do benefício, além de orientação e coordenação de ações para a proteção dos refugiados.

Nos artigos 14 a 16 estão previstos a estrutura e funcionamento do CONARE.

Os artigos 17 a 20 tratam do procedimento de solicitação do refúgio, devendo o estrangeiro ou apátrida apresentar-se à autoridade competente, quando será elaborada a notificação para prestação de suas declarações, dando início a abertura dos procedimentos.

No momento da notificação, o requerente deverá preencher solicitação de reconhecimento como refugiado, devendo trazer sua identificação completa, relatando as circunstâncias e fatos que fundamentem seu pleito, indicando elementos de provas pertinentes. Para isto, o estrangeiro contará com ajuda de intérprete e deverá ser mantido e garantido o sigilo das informações, por parte da autoridade competente.

O artigo 21 trata da residência provisória. Após receber a solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá protocolo para o solicitante e sua família, que autorizará a sua estadia até o final do processo. Este permitirá também que exerça atividade remunerada, com a expedição de carteira provisória de trabalho. Durante o trâmite do processo de solicitação de refúgio são aplicáveis as leis destinadas aos estrangeiros.

Nos artigos 23 a 25 são estabelecidos os atos para instrução e relatório. A autoridade competente deverá realizar diligências afim de averiguar os atos narrados, sendo posteriormente elaborado relatório a ser enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião de colegiado.

Após a decisão, deverá ocorrer a notificação do solicitante e da Polícia Federal para a tomada de providências necessárias. A decisão deverá ser fundamentada e, em caso de reconhecimento da condição, o ato é declaratório, devendo o refugiado ser registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, com a assinatura de termo de responsabilidade e solicitação de cédula de identidade.

Em caso de decisão negativa, caberá recurso ao Ministro da Justiça no prazo de quinze dias, a partir do recebimento da notificação. Durante o período de análise do recurso, o solicitante e sua família permanecerão no Brasil.

Após a negativa definitiva do recurso, ficará sujeito à legislação de estrangeiros e não será transferido para o seu país enquanto permanecerem as circunstâncias que colocam em risco sua vida.

A extradição não será aplicada ao refugiado e a expulsão também não, exceto por motivos de segurança nacional e ordem pública. Mesmo assim, o estrangeiro não retornará para o território que represente risco à sua vida e integridade física.

O artigo 38 menciona as formas de cessação da condição de refugiado: i) no retorno à proteção do país de origem; ii) na recuperação voluntária de nacionalidade perdida; iii) na aquisição de nova nacionalidade; iv) no estabelecimento de modo voluntário ao país que abandonou, por receio de perseguição; e v) por não poder recusar a proteção de seu país, por deixarem de existir as circunstâncias que o reconheceram como refugiado, aplicado também ao apátrida que retorna ao local que possuía residência habitual.

O artigo 39 elenca as formas de perda da condição de refugiado: a renúncia, a prova de falsidade dos fundamentos que ensejaram o reconhecimento da condição de refugiado ou de fatos que ensejariam a negativa no reconhecimento da condição, o exercício de atividades contrárias à ordem pública e à segurança nacional e, ainda, a saída do Brasil sem prévia autorização do governo brasileiro.

A lei ainda prevê a possibilidade de repatriação voluntária, quando desejada pelo solicitante do pedido de refúgio. A integração social do refugiado deve ser facilitada, especialmente no reconhecimento de certificados e diplomas, para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas. Por fim, o reassentamento de refugiados em outros países poderá ocorrer de modo voluntário. No Brasil contará com a participação de órgãos estatais e organizações não governamentais.

A Lei nº 9.474/97 estabelece que os procedimentos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e tramitarão com urgência, diante da relevância do tema e necessidade de cooperação internacional. Resta evidente a colaboração do Brasil com a temática do refúgio, destacando a cooperação e preocupação com questões humanitárias, de modo a acolher e integrar os estrangeiros que tenham esta condição reconhecida, buscando observar os direitos fundamentais básicos daqueles que foram ceifados de seus países de origem ou de residência habitual.

2.3.2.2 Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017

A Lei 13.445/2017 contempla diversos itens presentes em tratados e protocolos internacionais, permitindo a reunião, em um único e avançado texto legal, diversos aspectos, se comparado com o cenário internacional, inserindo o Brasil como um exemplo a ser seguido.

Trata-se de uma nova norma de migração vigente no Brasil, que substituiu Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida também como Estatuto do Estrangeiro, que regulamentava todos os direitos, deveres e procedimentos necessários para o seu ingresso, permanência e fixação de residência no país.

O artigo 1º apresenta alguns conceitos:

Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas,

de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Tal dispositivo é importante, pois apresenta os conceitos de imigrante e visitante, evidenciando suas nuances. O imigrante é um estrangeiro que tem a intenção de estabelecer-se temporária ou definitivamente no Brasil, com o fim de trabalho ou residência. Já o visitante, é aquele que vem ao país sem a pretensão de estabelecer-se aqui, temporária ou definitivamente.

Organizada em Capítulos e Seções, apresenta os princípios e garantias aplicáveis aos estrangeiros; os documentos de viagem; a condição jurídica do migrante e do visitante, versando sobre o apátrida e o asilado; os trâmites de entrada e saída do país; as medidas de retirada compulsória, como a deportação e expulsão. Aborda a nacionalidade e a naturalização; as políticas emigratórias; as medidas de cooperação e as infrações e penalidades administrativas.

Importante distinguir as medidas de retirada compulsória e de cooperação. A deportação e expulsão são formas de retirada compulsória. Já a extradição, configura medida de cooperação. A distinção é nítida porque a expulsão e a deportação compreendem ações do Estado frente à irregularidade de entrada ou permanência no território. A extradição representa um mecanismo de cooperação com outro Estado, por meio de solicitação ou concessão de entrega de pessoa com condenação criminal definitiva ou procedimento instrutório criminal em curso.

Aparentemente, envolvem o retorno de um estrangeiro. Porém, no caso da retirada compulsória, os estrangeiros retornam para seu país de origem. A extradição, distintamente, remete-o ao país solicitante, não necessariamente aquele de sua origem.

Diante da amplitude do documento e dos temas abordados, o estudo será centrado nas questões relacionadas ao refúgio, asilo diplomático e migração.

O asilo está inserido na Seção III do Capítulo III, que versa sobre a condição jurídica do migrante e do visitante. O artigo 27 apresenta o asilo político como ato discricionário do Estado, podendo ser o diplomático, comumente observado na América Latina, como também o territorial. O instituto não poderá ser concedido em casos de cometimento de crimes elencados pelo Estatuto de Roma e julgados pelo Tribunal Penal Internacional, como os crimes contra a humanidade, crimes de guerra, de agressão e genocídio.

Em caso de saída do asilado, sem comunicação prévia, opera-se, automaticamente, a renúncia ao asilo, com a extinção da proteção conferida.

No caso do refúgio, o Brasil possui documento específico que continua vigente. Entretanto, alguns pontos acabam reiterados, como a concessão de documentação para

identificação (art. 20), a autorização para residência (art. 30, II, “e”), da impossibilidade de repatriação (art. 49, §4º) e da proibição de extradição (art. 82, IX).

Quanto à migração o estudo inicia-se pelo artigo 3º:

A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Deste dispositivo extrai-se uma série de princípios presentes no Direito Internacional e salvaguardados pela Constituição Federal, como a universalidade dos Direitos Humanos, o repúdio à xenofobia e ao racismo, a igualdade de tratamento ao estrangeiro migrante e o brasileiro, o acesso a direitos e garantias fundamentais como educação, trabalho, moradia, saúde, entre outros, e a cooperação internacional.

Uma grande novidade de significativo avanço, é a inclusão da acolhida humanitária, que amplia a proteção de migrantes de modo geral, permitindo maior inclusão de estrangeiros, sob diversos aspectos, elencados no Direito Internacional e nos Direitos Humanos.

Primeiramente, a grande contribuição envolve a gama de proteções que serão concedidas aos estrangeiros que buscam o Brasil, como alternativa para sua nova moradia. Permite que pessoas elencadas nos institutos de refúgio e asilo diplomático ou político, sejam protegidas, como também aumenta consideravelmente a proteção para outras situações, como a migração motivada por demais circunstâncias, como a econômica, a social e a ambiental.

Apresenta em seu artigo 4º a garantia de uma série de direitos no território nacional, como a condição de igualdade com os brasileiros, direito à vida, à liberdade, à propriedade, às liberdades civis, sociais, econômicas, à circulação livre no país, à reunião familiar, à educação, de acesso à justiça entre outros.

O artigo 14 indica as regras para a concessão do visto temporário, permitindo o estabelecimento de residência por tempo determinado, com fins de acolhida humanitária, como também para o imigrante que seja beneficiário de tratado relacionado a vistos, além de permitir a inclusão de outras situações. Complementando o dispositivo, o parágrafo 3º estabelece:

§3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Assim, o visto para a acolhida humanitária será concedido para estrangeiros e apátridas que se encontrem em situação de grave instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de Direitos Humanos ou de Direito Internacional Humanitário ou, ainda, em outras hipóteses. Constata-se a sua relevância em termos de cooperação internacional para a recepção de imigrantes.

Aqueles que chegam ao Brasil em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, encontram-se em condição semelhante à de refúgio. Contudo, a acolhida humanitária permite a migração, independentemente da existência de perseguição e temor, bastando a presença de tumultos, crises políticas e até mesmo ações terroristas, como no caso da Venezuela, Coreia do Norte, Estados Unidos e países europeus como França, Bélgica, Reino Unido, Espanha e Alemanha, por exemplo.

Imigrantes com motivações relacionadas a conflitos armados, também poderiam se enquadrar como refugiados. Mas, para que lhes seja permitida a acolhida, não há necessidade de existência de perseguição, sendo suficiente a insatisfação e desejo de viver em um ambiente de paz. É o caso, por exemplo, daqueles oriundos do Sudão do Sul, Egito, Congo, Israel, Turquia, Afeganistão, Síria, Líbia entre outros.

Por estarem relacionados, a calamidade de grande proporção e os desastres ambientais foram aqui reunidos, para análise conjunta. Atualmente, as notícias envolvendo calamidades relacionadas à questão ambiental aumentaram consideravelmente, merecendo atenção da esfera legislativa e jurisdicional. Enchentes, *tsunamis*, furacões, terremotos, secas prolongadas, impermeabilização de solos, exploração de recursos naturais, além da intervenção junto à fauna, flora e diversos ecossistemas, envolvem resultados devastadores, gerando fluxos migratórios internos e internacionais, além de fatalidades provocadas por acidentes e ações humanas no meio ambiente, como poluição radioativa e química. Alguns países podem ser enquadrados nestas categorias, como Estados Unidos, Rússia, Japão, Ucrânia, Cazaquistão, Uzbequistão, Itália, Haiti, Índia, ilhas da Oceania e, é claro, o Brasil.

A violação de Direitos Humanos ou de Direito Internacional Humanitário possui grande representatividade no cenário atual, pois inúmeras situações se apresentam e, nem sempre, são absorvidas pelo refúgio e do asilo diplomático. Pode-se mencionar o caso da China, em relação à inobservância de diversos direitos fundamentais de seus cidadãos; da Síria; de países do Oriente Médio e da África; bem como do Continente Americano e Europeu, com alto grau de ideias racistas e xenófobas.

A inclusão da acolhida humanitária na legislação de migração brasileira permitiu um alargamento da atuação pátria frente aos fluxos migratórios, evidenciando ao mundo a necessidade de mudança, para permitir a recepção e cooperação plenas no âmbito da defesa dos Direitos Humanos.

Retomando a análise da nova Lei de Migração, indica o artigo 30 as hipóteses de autorização de residência ao imigrante. A acolhida humanitária está inserida dentre as situações permitidas, ao lado da reunião familiar em caso de refúgio, de pessoa que seja beneficiária de tratado relacionado à circulação de pessoas, daquelas em situação refúgio, asilo ou proteção de apátrida dentre outras possibilidades.

Referida autorização de residência deve objetivar fixação duradoura em território nacional, ressalvados apenas os casos de solicitantes em situação provisória, devido à pendência de resposta aos seus pedidos de asilo e refúgio.

Estes são os pontos de destaque relacionados ao refúgio, asilo diplomático e migração apresentados na Lei nº 13.445/2017, relevantes para o cenário internacional, permitindo-se o acolhimento humanitário sem restrições.

No âmbito jurisprudencial, as Cortes nacionais posicionam-se no sentido clássico de reconhecimento do refúgio e asilo diplomático, observando com restrição as condições elencadas.

A migração é observada quase que exclusivamente no âmbito administrativo, sem gerar demandas judiciais.

2.4 As causas da imigração no mundo

Atualmente, o nível global de mobilidade humana é alto. Um número crescente de pessoas vive em países diferentes daqueles que nasceram.

Segundo dados da Resolução 71/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, o número de migrantes ultrapassou 244 milhões em 2015, taxa mais elevada se comparada com o crescimento da população mundial. No mesmo ano, 65 milhões de pessoas encontravam-se forçosamente deslocadas, incluindo 2 milhões de refugiados, 3 milhões de requerentes de asilo e 40 milhões de deslocados internamente. Em 2016, aproximadamente 65,6 milhões de pessoas deslocaram-se de maneira forçada em todo o mundo, motivadas por perseguições, conflitos, violência e violação de direitos humanos.¹⁵⁸ Estes números retratam os movimentos de refugiados e de deslocamentos internos, excluindo as imigrações.

O Relatório de Migração Mundial de 2015, elaborado pela Organização Internacional para Migração, indica alguns números sobre a migração baseado em informações obtidas do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Estima a existência de 232 milhões de migrantes internacionais, segundo dados de 2013, e de 740 milhões de migrantes internos no mundo.¹⁵⁹

Deste modo, é gigantesco o número de migrações realizadas no âmbito internacional, abrangendo tanto os deslocamentos forçados, configurados como refúgio, como os fluxos diversos das situações que caracterizam o reconhecimento da condição de refúgio. Como já informado, existem diversas razões que justificam a migração, tanto em âmbito interno como internacional. Morel e Maes reiteram a variedade de causas, quando afirmam que *“migration/displacement is generally characterized by multi-causality. People migrate for a complex mix of reasons and therefore it is in most cases very difficult if not impossible to isolate one factor”*.¹⁶⁰

¹⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017.

¹⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório de Migração Mundial 2015**, Genebra: Imprimerie Courand et Associés, 2015. p. 2.

¹⁶⁰ A migração / deslocamento geralmente é caracterizada pela multi-causalidade. As pessoas migram por uma combinação complexa de razões e, portanto, na maioria dos casos é muito difícil, senão impossível, isolar um

A violência, a existência de conflito armado, as perseguições por questões religiosas, políticas e de grupo sociais, a melhoria de condição de vida e de trabalho, violação de direitos humanos e os desastres relacionados ao meio ambiente, estão entre as motivações mais recorrentes.

Será realizada uma rápida análise de cada um dos temas suscitados, para melhor esclarecimento.

2.4.1 Conflitos armados e violência

Estas causas são as mais comumente encontradas, especialmente nos grandes fluxos migratórios de refugiados.

A diversidade social adquire proporções, muitas vezes incontroláveis, diante da presença de qualquer disputa ou instabilidade política, com uso da força e de artefatos bélicos.

É importante compreender a evolução histórica de uma gama de conflitos. Durante a Idade Média, com a queda do Império Romano, surgiram inúmeras guerras por disputa de poder motivadas, especialmente, por questões religiosas, ante a grande hegemonia e poder da Igreja Católica de Roma, que concentrava todos os poderes na figura do Papa.

Em 1075, o papa Gregório VII publica o *Dictatus Papae*, que apresenta a Igreja com uma espécie de monarquia universal, com o Papa na figura de soberano, exercendo poder e jurisdição sobre todos os príncipes cristãos. Este documento sinalizava a subordinação de reis e rainhas cristãos, devendo sempre consultá-lo, ante decisões necessárias a serem tomadas. A insubordinação, ou qualquer conflito entre o Papa e o monarca, ensejaria o direito de deposição do monarca pecador, de desobrigar os súditos ao juramento de fidelidade junto a seu soberano e de derrogar leis e costumes monárquicos que afrontassem as leis divinas. Assim, a soberania dos monarcas acabou afetada e a atuação e poder da Igreja Católica Romana aumentaram¹⁶¹.

Durante o Feudalismo, conflitos foram intensificados por nobres em busca da ampliação de seus domínios territoriais e de comando. A Igreja buscou minimizar tais instabilidades por meio de negociações e formalização de contratos, para fixar regras quanto às práticas entre os senhores feudais, diminuindo o uso da força.

fator. (tradução livre). MOREL, Michele; MAES, Frank. The curious phenomenon of environmental migration/displacement. In: **Global justice and sustainable development**. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2010. p. 276.

¹⁶¹ GALLEGO, Roberto de Almeida. **O sagrado na esfera pública**: religião, direito e Estado laico. 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

No entanto, muitos nobres e monarcas estavam descontentes com o excessivo controle e poder da Igreja Católica, culminando no rompimento de relações com Roma. Novas religiões surgiram a partir de Reformas e, também, pelo avanço de outras, devido as Guerras Santas e as Cruzadas.

Tais fatos culminaram na elaboração de um sistema de tratados que colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos, como a Paz de Vestfália.¹⁶²

A partir de então, houve o surgimento do Estado Moderno que estabeleceu uma estrutura horizontal, com a proclamação da igualdade entre os monarcas e da autonomia religiosa e política dentro destes territórios europeus, no lugar da antiga estrutura hierarquizada ou vertical, que se baseava na supremacia do poder religioso e político da Igreja sobre os reis católicos.

O Estado se caracteriza pela presença de alguns elementos, como o território, o povo, o governo e a soberania. Jellinek expressa com maestria que “o Estado é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.¹⁶³

Esta conceituação é necessária diante da necessidade da retomada das noções de soberania e de poder. Com a alteração de estrutura da sociedade moderna, os Estados passam a adquirir maior poderio, independentemente de uma justificativa sagrada, sem necessitar da chancela e proteção que a religião e os membros do clero ofereciam para a legitimação dos monarcas e soberanos durante a Idade Média.

Tal mudança afetou consideravelmente as classes sociais, uma vez que a religião, especialmente a católica, começou a perder sua hegemonia, domínio e prestígio no mundo, frente a legitimidade subjetiva e própria do monarca. Não perdeu o seu caráter sagrado, porém independente da vontade da Igreja.

A ideia da divindade e sacralidade do monarca é mantida e, por isto, a quebra da paz e da ordem pública justificam a manutenção do poder político, a qualquer preço. A utilização de qualquer mecanismo, como a guerra, para garantir e proteger a paz e a prosperidade do Estado,

¹⁶² A Guerra dos Trinta Anos, ocorrida entre 1618 a 1648, caracterizou a rivalidade entre católicos e protestantes. Sua origem direta foi a questão religiosa. Entretanto, houve grande influência política da Suécia e da França em reduzir a força da dinastia Habsburgo, conhecida também como Casa da Áustria, que dominou o Sacro Império Romano-Germânico. Este conflito acarretou sérios problemas econômicos e demográficos na Europa Central, resultando na assinatura dos Tratados de Münster e Osnabrück, também conhecidos como Paz de Vestfália, em 1648. Estes tratados também estabeleceram a paz junto a outro conflito envolvendo Espanha e Países Baixos. Estes últimos reivindicavam sua independência junto à Espanha. Com o fim da Guerra foi instituído o direito à liberdade religiosa e uma série de alterações territoriais que beneficiaram França e Suécia, deixando a Espanha e a Alemanha como grandes perdedoras.

¹⁶³ JELINNEK *apud* GUERRA FILHO, Willis Santiago; CARNIO, Henrique Garbellini. **Teoria política do direito**: a expansão do direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 105.

aparecem no pensamento de Giorgio Agamben, acerca do *homo sacer*.¹⁶⁴ Tal teoria também é prestigiada por Zygmunt Bauman e Hannah Arendt, modernizada em virtude de diversos acontecimentos, especialmente atos terroristas e outros conflitos modernos.

Diante do poder e de sua expansão, guerras acabam tomando proporções regionais, como ocorreu com as Grandes Guerras Mundiais.

Ainda que localizados em um único território, podem trazer resultados nefastos para seus cidadãos e para outros países, especialmente os vizinhos. É o caso da República Democrática do Congo, Sudão, Líbia, Costa do Marfim, República Centro Africana, Nigéria, Somália, Eritreia, Uganda, Mali entre outros.

Afganistão, Palestina, Iraque, Irã, Líbano e Síria possuem histórico de conflitos desta ordem. A guerra na Síria, iniciada em 2011, perdura até hoje. Inicialmente deflagrada como um conflito político envolve, ainda, razões religiosas, territoriais e étnicas.

As Grandes Guerras Mundiais, conflitos na Irlanda do Norte, Geórgia, Chipre e Ucrânia também não podem ser esquecidos.

Confrontos surgem por motivações políticas ou territoriais, e podem gerar escassez de alimentos e precariedade na prestação de serviços básicos, desencadeando a migração do povo para localidades que ofereçam segurança, alimentos e saúde.

Ao acarretarem uma série de restrições, tolhem o cidadão dos direitos fundamentais à paz e à vida, acabam resultando em sua violação.

Sírios e africanos, ao buscarem refúgio na Europa, desencadearam grandes fluxos migratórios, em especial para a Itália, Grécia, Espanha, França e Alemanha. Efeitos secundários como a intolerância, a ampliação da xenofobia e do racismo, ganharam contornos preocupantes.

Existem regiões que sofrem com a presença excessiva da violência como Colômbia, México, Guatemala, Honduras e El Salvador, no Continente Americano, que se relaciona com a criminalidade, especialmente o tráfico de entorpecentes, que se dissemina para outros países, como o Brasil.

Alguns destes confrontos armados abrangem disputa territorial, violência, razões políticas, religiosas e, muitas vezes, econômicas. Assim, alguns movimentos mencionados serão novamente abordados, em virtude da articulação de tais causas.

¹⁶⁴ É uma expressão latina que significa “homem sagrado”, isto é, “homem a ser julgado pelos deuses”. Trata-se de uma figura do direito romano arcaico, a qual se refere à condição de quem cometia um delito contra a divindade, colocando em risco a *pax deorum*, que era a garantia de paz e prosperidade da *civitas*. Ou seja, esta ação delituosa representava uma ameaça ao próprio Estado. Consequentemente, o indivíduo era deixado à mercê da vingança dos deuses, sendo expulso da sociedade e excluído de todos os direitos civis. AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 84.

2.4.2 Questões políticas e religiosas

As questões políticas e religiosas também justificam os fluxos migratórios existentes hoje. Em muitos confrontos, é marcante o uso de armas e enfrentamento dos rivais, independentemente da presença da população civil.

De certo modo, aquelas motivações se confundem, especialmente onde a teocracia vigora, trazendo à discussão a teoria de *Agamben*, acerca da manutenção da paz contra aqueles que atentam contra a divindade que está no poder¹⁶⁵.

As legislações internacionais sobre refúgio e asilo versam diretamente sobre as perseguições que tenham causa política. Somente a relativa ao refúgio versa sobre o temor ante à perseguição por motivo religioso.

Entre os fluxos migratórios que possuem ligação com a política na Europa, elenca-se, além das Grandes Guerras Mundiais, a situação perpetrada na Ucrânia, também marcada pela crise étnica, como também ocorre no caso de Chipre e da Geórgia.

Chipre, apesar de conflituoso, é um país que acolhe muitos refugiados devido à sua localização geográfica, pois a ilha está muito próxima do território turco e sírio. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o número de acolhidos foi de 17.572 pessoas no final de 2016 e, deste total, 8.484 são refugiados.¹⁶⁶

Na Espanha, a questão política de cunho separatista entre Madri e Barcelona merece atenção. Existem outros movimentos desta natureza, como no País Basco, diante da atuação do ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, que em basco significa "Pátria Basca e Liberdade"), no chamado Movimento de Libertação Nacional Basco. Trata-se de uma organização armada que luta pela sua separação e de Navarra, considerado como um grupo terrorista.

Na Irlanda do Norte, os confrontos tiveram raízes religiosas e políticas, acarretando fluxos populacionais.

Já na Geórgia, algumas situações possuem origem religiosa. No final de 2016, um total de 290.457 mil pessoas deixaram a localidade. Destas, apenas 6.403 eram refugiadas ou

¹⁶⁵AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 84.

¹⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017.p. 60.

encontravam-se em situação de abrigo, similar ao refúgio, e 10.289 aguardavam o reconhecimento de sua condição de refugiada.¹⁶⁷

Nos países do Oriente Médio, a grande maioria dos fluxos migratórios, bem como a existência de conflitos armados, se deve por questões políticas, religiosas e, ainda, econômicas.

O caso Palestina e Israel abrange uma grande movimentação humana vinculada com a religião e o controle político territorial. Os palestinos representam o maior grupo de refugiados, atingindo 5,3 milhões pessoas, conforme registro da Agência de Assistência e Obras das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), acolhidos, em maior número, pelo Egito. No final de 2016, uma ordem de 105.979 pessoas foi forçada a se deslocar para outros países, resultando em 97.796 refugiados.¹⁶⁸

A Síria representa um problema bastante crítico para o mundo, já que remete um grande fluxo migratório aos países europeus, especialmente em razão da proximidade e de condições econômicas.

Segundo informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, concentrou um fluxo migratório de 12.643.092 de pessoas no final de 2016. E, deste número, 5.524.377 eram refugiadas ou estavam em situação de abrigo similar ao refúgio.¹⁶⁹

É o único país em que o deslocamento forçado afeta a maioria da população, visto que de cada 1.000 sírios, 650 foram forçados a migrar. Em 2016, a Síria foi o segundo país que mais demandou solicitações de refúgio para crianças desacompanhadas ou separadas da família - cerca de 12 mil.¹⁷⁰

O país que mais acolhe os sírios é a Turquia (2,8 milhões).¹⁷¹ Porém, Jordânia, Líbano e Iraque também integram esta lista. Muitos buscam, ainda, proteção na Alemanha e na Grécia e, em menor número, na Suíça, na Espanha, na Áustria, na Hungria e na França.¹⁷²

A questão política também motiva conflitos armados e deslocamentos no Afeganistão desde a década de setenta, com o início do golpe do Partido Democrático Popular e a resistência de parte da população descontente com o regime comunista. O referido Partido permaneceu no poder até 1992, quando os *mujahedines* assumem a capital.¹⁷³ Com o fim do poder do Partido

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 67

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 68.

¹⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 69.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 47.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁷² *Ibidem*, p. 42.

¹⁷³ Os *mujahedines* são um grupo de guerrilheiros afegãos contrários à intervenção russa, que receberam auxílio e cooperação dos Estados Unidos na década de 80, ante a implantação de um regime comunista no Afeganistão pelo Partido Democrático Popular, apoiado pela Rússia.

Democrático, o país não vivenciou momentos de paz, uma vez que a população afegã é composta por diversas etnias, de maioria *pashtun*, que passou a integrar o exército radical islâmico Talibã, que repudiava a integração política dos diferentes grupos étnicos e religiosos. Deste modo, os fluxos acabaram absorvendo um caráter religioso. O conflito entre *mujahedines* e o Talibã terminou em 1996, quando o último estabeleceu sua base no Afeganistão, consolidando a Al-Qaeda. Com o seu avanço, os Estados Unidos adotaram políticas mais duras contra o regime fundamentalista, o que motivou o ataque terrorista às embaixadas americanas em 1998, colocando-os na dianteira contra as ações terroristas.

Segundo a Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 5.166.125 afegãos encontravam-se, ao final de 2016, em situação de deslocamento forçado. Deste total, 2.501.445 pessoas eram refugiadas ou estavam em situação de abrigo similar ao refúgio.¹⁷⁴

O Iraque possui um histórico de instabilidades religiosas entre sunitas e xiitas muito anterior ao governo de Saddam Hussein, que era sunita. Após a sua queda, os xiitas dominaram o país. Com a sua atuação, o Estado Islâmico (EI) passou a se destacar. Em 2011, com a saída das tropas americanas do Iraque, o movimento avança para o norte e proclama o califado, com a nomeação de seu líder político e religioso centrado na figura do califa. Em 2004, o Estado Islâmico era um braço da Al-Qaeda. Atualmente se mostra muito mais radical que o grupo originário, promovendo ações terroristas com a presença dos *jihadistas*, que promovem a *jihad*, ou seja, a “guerra santa” contra os inimigos do Islã. Durante o governo de Saddam Hussein ocorreram diversos conflitos com outros países, que culminaram em fluxos migratórios.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Iraque possuía, ao final de 2016, mais de 5.611.595 migrantes. Destes, 316.030 pessoas se encontravam em situação de refugiadas ou de abrigo, similar ao refúgio.

O Irã e o Iraque possuem um histórico de confronto marcado por motivações políticas e pela disputa territorial de uma zona petrolífera fronteiriça. Porém as diferenças entre o aiatolá Khomeini, xiita e Saddam Hussein, sunita também estavam presentes, intensificando-se na década de 1980. Atualmente, o Irã acolhe refugiados originários da Síria e do Iraque.

No caso do Líbano, instabilidades políticas desencadearam conflitos, guerra civil e até confrontos com Israel, sendo o último de 2006. Atualmente, é um país de acolhimento de refugiados, especialmente sírios.

¹⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 66.

O Continente Africano também sofre com fluxos migratórios motivados por questões políticas e religiosas muitas deles marcados por conflitos armados, com emprego de violência. Destaca-se como um dos continentes com grandes fluxos migratórios geradores de refugiados.

A República Democrática do Congo tornou-se independente da Bélgica em 30 de junho de 1960. A partir de então, passou por vários golpes e instabilidades políticas, com diversas trocas de Chefes de Estado, que buscavam o controle do poder. O conflito entre *hutus* e *tutsis* na Ruanda em 1994, com o posterior genocídio, desencadeou o avanço de muitos *hutus* para a República Democrática do Congo em localidades controladas pelos *tutsis*, fomentando até hoje uma violenta instabilidade entre os grupos étnicos. Joseph Kabila está no poder desde 2001, como o primeiro presidente eleito na República Democrática do Congo. Considerado um dos países mais pobres do mundo, possui um índice baixíssimo de desenvolvimento humano, em meio à desigualdade e à corrupção.

Em 2016, 3.495.239 pessoas deslocaram-se da República Democrática do Congo. Destas, 537.473 na qualidade de refugiadas ou em situação de abrigo similar ao refúgio.¹⁷⁵

O Tribunal Penal Internacional já proferiu condenações em casos oriundos da República Democrática do Congo, como Lubanga e Katanga e existem outros dois em trâmite.¹⁷⁶

O Sudão se tornou independente em 1956. A partir de então, enfrenta uma guerra civil, que culminou com a separação e independência do Sudão do Sul em 2011. O conflito, de cunho religioso e político, desencadeou um grave fluxo migratório. Na parte sul está concentrada uma maioria cristã, mas o governo possui maioria mulçumana. Questões relacionadas aos recursos naturais também inflamam as disputas e tais movimentos populacionais, uma vez que sul e norte do país disputavam o controle sobre o petróleo, além da água e terras férteis. Mais de 2.960.423 de pessoas migraram do Sudão até 2016. Destas, 650.640 foram reconhecidas como refugiadas.¹⁷⁷

O Sudão do Sul, apesar de ser um país recém-criado, também sofre com instabilidade e violência marcada pela rivalidade de dois grupos que dividiram o exército em 2013. O presidente Kiir e o ex vice-presidente Machar foram os protagonistas deste cenário. A disputa política e étnica gera violações de Direitos Humanos da população civil, que padece com a

¹⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em:<<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 67.

¹⁷⁶ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). *Alleged war crimes and crimes against humanity committed in the context of armed conflict in the DRC since 1 July 2002 (when the Rome Statute entered into force)*. Disponível em:<<https://www.icc-cpi.int/drc>>. Acesso em 26 out. 2017.

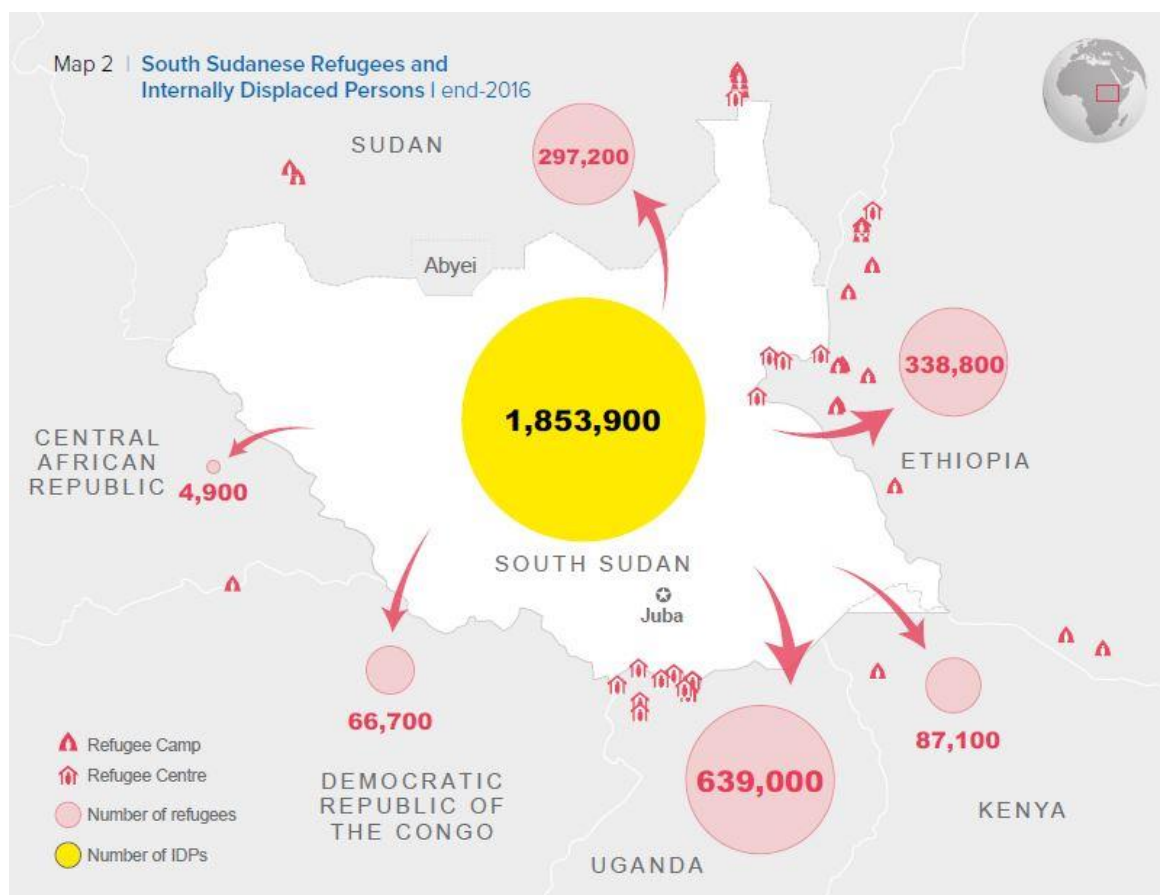
¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 69.

pobreza, fome, doenças além dos assassinatos e estupros em massa. Gera um dos maiores fluxos migratórios do mundo, após a Síria e os Afeganistão.

No final de 2016, possuía uma população de 4.048.612 de migrantes forçados. Deste total, 1.436.719 configuram refugiados e pessoas em situação de abrigo similar ao refúgio, que buscaram melhores condições de vida em outros países.¹⁷⁸

A Figura 1, na página 110, apresenta os principais destinos de imigrantes oriundos do Sudão do Sul. Uganda é o país de destino mais procurado pelos sul-sudaneses. Sudão e Etiópia também recebem muitos sul-sudaneses. E, em menor número, encontra-se o Quênia, a República Democrática do Congo e a República Centro Africana. O número daqueles que se deslocam internamente é chocante: envolve quase 1,9 milhões de pessoas.

Figura 1 - Deslocamentos forçados e refugiados oriundos do Sudão do Sul - final 2016



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 31

¹⁷⁸ *Ibidem*.

A Líbia se tornou independente em 1952. Em 1969, Muammar al-Gaddafi assumiu o controle do país por meio de um golpe. Após um período de violência e autoritarismo exacerbado, forças contrárias, com auxílio da ONU, derrubaram o ditador em 2011. Com a derrubada de Gaddafi, quatro grupos lutam internamente pelo poder e pelo domínio econômico. O Conselho dos Deputados, conhecido como o governo líbio atual, foi eleito 2014, além do Novo Congresso Geral Nacional (grupo islamista), o Conselho de Shura e o Levante da Líbia. Desde 2014, a região sofre uma segunda guerra civil. Em virtude do conflito armado e das disputas políticas, o número de migrantes oriundos do país compreende 639.708 pessoas. Somente 8.836 são reconhecidas como refugiadas.

Atualmente, a Líbia realiza comércio de escravos com migrantes de diversos países africanos, deixando de ser um país que acolhe refugiados, em razão do receio dos migrantes. O Tribunal Penal Internacional possui três processos relacionados às ações líbias.¹⁷⁹

A Costa do Marfim possui uma história semelhante à da Líbia. A primeira guerra civil da Costa do Marfim teve início em 2002, quando soldados rebeldes de Burkina Faso invadiram o país com a intenção de controlar a capital, sem obter sucesso, e mais duas cidades importantes. Em 2006 houve intervenção de tropas das Nações Unidas, culminando na assinatura de um acordo de paz em 2007. Em 2010 ocorreram eleições presidenciais. O vencedor foi Alassane Ouattara. O presidente derrotado Laurent Gbagbo, não aceitou o resultado, marcando o início de uma segunda guerra civil que perdurou até 2011, quando as tropas da ONU, juntamente com o exército de Ouattara, depõem e prendem Gbagbo. Por conta deste histórico de guerras, gerou 85.003 migrantes em 2016. Destes, 46.813 refugiados.¹⁸⁰ A Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados destaca que o país foi um dos que apresentou o maior retorno de refugiados, alcançando o número de 19.600 pessoas.¹⁸¹ Ademais, possui casos junto ao TPI envolvendo a família Gbagbo. O caso Laurent Gbagbo ainda está em julgamento.¹⁸²

A História da República Centro Africana é muito similar à dos dois países já retratados. Enfrentou duas Guerras Civis, sendo a primeira uma luta pelo controle político e, a segunda, que persiste até hoje, marcada pela rivalidade entre dois grupos armados: um mulçumano e um

¹⁷⁹ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). Alleged crimes against humanity committed in the context of the situation in Libya since 15 February 2011 Disponível em:<<https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>>. Acesso em 26 out. 2017.

¹⁸⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em:<<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 66.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 26.

¹⁸² TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). Alleged crimes within the jurisdiction of the Court committed in the context of post-election violence in Côte d'Ivoire in 2010/2011, but also since 19 September 2002 to the present. Disponível em:<<https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>>. Acesso em 26 out. 2017.

cristão. Em virtude destes confrontos, 968.695 pessoas foram forçadas a migrar. Destas, 490.892 são refugiadas.¹⁸³

O TPI julgou dois casos relacionados à Primeira Guerra Civil da República Centro Africana, com a condenação dos envolvidos pelos crimes contra a humanidade (assassinato e rapto) e crimes de guerra (assassinato, rapto e pilhagem), atualmente em fase de apelação.¹⁸⁴

Na Nigéria, a disputa religiosa do poder é um grande complicador. Atualmente o governo é cristão. Contudo, no norte do país predominam leis da sharia e, ainda, mulçumanas. Intensificado a partir do ano 2000, a atuação do grupo jihadista Boko Haram provoca rebelião armada contra os cristãos. Este grupo está sob investigação da Promotoria do TPI. Registrou em 2016, a migração forçada de 3.204.860 nigerianos. Destes, 229.311 foram reconhecidos como refugiados ou pessoas em situação de abrigo similar ao refúgio.¹⁸⁵

A Somália está em guerra civil desde 1991 e a motivação é religiosa, visando impor a lei islâmica sobre todo o território. Conta com o apoio de milícias radicadas da Al-Qaeda. Outro fator de grande impacto é a questão climática, uma vez que a região sofre com intensos períodos de seca, que atingem a produção de alimentos. No final de 2016, 2.671.755 somalianos foram forçados a migrar. Destes, 1.012.323 foram reconhecidos como refugiados.¹⁸⁶

Desde a década de 80, existem conflitos em Uganda, motivados pela religião e pelo controle político. Joseph Kony, chefe do Exército de Resistência do Senhor (ERS), prega que deve prevalecer a teocracia por meio das leis mulçumanas. Suas ações demandaram o julgamento de dois casos junto ao TPI, sendo um deles envolvendo Kony, que ainda não foi preso.¹⁸⁷ Mais de 191.558 pessoas foram forçadas a migrar até o final de 2016. Destes, 6.233 foram reconhecidos como refugiados.¹⁸⁸ Mas, apesar do conflito interno, é um dos países africanos que mais acolhe refugiados, especialmente do Sudão do Sul, totalizando 940.835 pessoas.¹⁸⁹

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ _____. Alleged war crimes and crimes against humanity committed in the context of a conflict in CAR since 1 July 2002, with the peak of violence in 2002 and 2003. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>>. Acesso em 26 out. 2017.

¹⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 68.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 69.

¹⁸⁷ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). Alleged war crimes and crimes against humanity committed in the context of a conflict between the Lord's Resistance Army (LRA) and the national authorities in Uganda since 1 July 2002 (when the Rome Statute entered into force). Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>>. Acesso em 26 out. 2017.

¹⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 69

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 63.

A Eritreia é um caso recente que inspira atenção internacional, diante do seu regime totalitário. O país obteve sua independência da Etiópia em 1991. Desde então, o presidente é Isaias Afewerki, líder do movimento Frente de Libertação do Povo da Eritreia. É conhecida por ser o país africano com maior censura e ser o mais fechado do continente. A *internet* é proibida e o serviço militar é altamente rigoroso, estimulando a fuga de muitos jovens. Assim, a supressão de direitos fundamentais promove um êxodo de pessoas em direção à Europa, em especial. Em 2016, 523.770 pessoas migraram. Destas, 431.704 em situação de refúgio.¹⁹⁰ Importante frisar, que o país possui menos de 7 milhões de habitantes e os fluxos migratórios correspondem a, aproximadamente, 7,5% da população.

Na Ásia também existem fluxos migratórios com motivação política e religiosa. China e as Coreias do Norte e do Sul estão entre os países que merecem destaque.

A China incorporou o território do Tibete em 1949, após a instalação do regime comunista. Entretanto, os monges tibetanos, adeptos ao budismo, se revoltaram e foram massacrados. O líder religioso, Dalai Lama, exiliou-se na Índia. Atualmente, o Tibete recebe apoio internacional para o reconhecimento de sua independência, ainda sob o controle chinês.

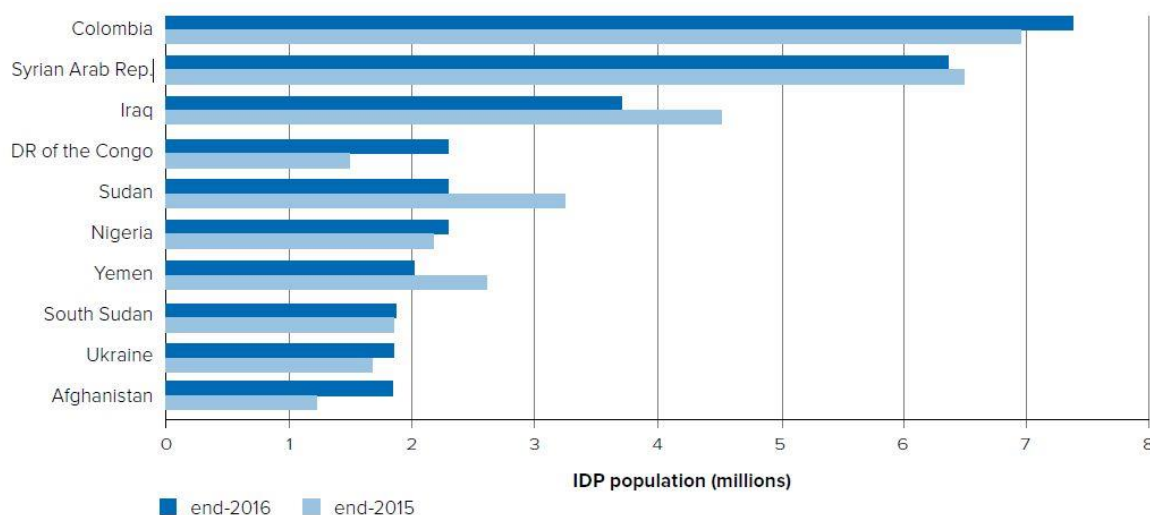
O caso mais intrigante envolve as Coreias do Norte, oficialmente conhecida como República Democrática Popular da Coreia e, a do Sul, a República da Coreia. Com o fim da Segunda Grande Guerra e com a derrota do Japão, que não possuía mais o domínio da península, União Soviética e Estados Unidos dividem a ocupação da Coreia. A primeira ocupou o norte e o segundo, o sul. Esta rivalidade política sobre o controle de toda a península surgiu na década de 50 com a Guerra da Coreia. Foi firmado um armistício, sem chegar a um acordo de paz. Atualmente as coreias vivem em estado de guerra.

Nas Américas, os casos latentes envolvem Colômbia e Venezuela. O caso da Colômbia abrange violência e o tráfico de drogas, que potencializaram a migração forçada de mais de 7.734.658 colombianos.¹⁹¹ Destes, 311.062 foram reconhecidos como refugiados ou em situação de abrigo similar ao refúgio. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, trata-se da maior nação com número de deslocados internos, como se verifica na Tabela 4:

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 67.

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 66.

Tabela 4 - As 10 maiores concentrações de IDP



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 37.

A Venezuela possui uma situação política de grande instabilidade e manifestações populares contra o governo, motivada pela violência, alta taxa de criminalidade, inflação e escassez de produtos básicos. O presidente Nicolás Maduro controla a informação, censura os cidadãos e exerce, ainda, outras formas de controle, inclusive para aquisição de bens de consumo. Esta insatisfação gera revoltas e manifestações, com a perseguição de opositores. O número de solicitações de asilo em 2016 alcançou a marca de 45.088. Destes, já foram reconhecidos 7.537 venezuelanos em condição de refúgio.¹⁹²

Assim, após vasta análise, observam-se inúmeras situações de conflitos com viés político e religioso no mundo, geradoras de muitas solicitações de asilo e refúgio.

2.4.3 Questões econômicas

Diversos fluxos migratórios possuem origem econômica, atingindo uma série de trabalhadores.

¹⁹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 70.

Países em crise política ou com problemas de ordem pública, desencadeiam resultados nefastos para a sociedade civil de modo geral. Desencadeiam a busca por trabalho, para melhores condições de moradia ou saúde, inclusive para fins de estudo.

Deste modo, diversos casos já relatados envolvem a questão econômica, muitas das vezes marcados por conflitos armados, pelas rivalidades religiosas, pela instabilidade política, gerando migração forçada interna ou externa.

Entre os casos, aparecem os confrontos africanos já relatados, mas também do Continente Americano.

A população da América Latina e Caribe migra com a intenção de buscar melhores condições de vida, especialmente na América do Norte. Desastres naturais também motivam os deslocamentos, como no caso do Haiti, envolvendo 75.073 pessoas.¹⁹³

Este ponto é também decisivo para os fluxos oriundos da Ásia. A China envia muitos trabalhadores para diversos países em busca de melhores condições de trabalho, assim como o Camboja, as Filipinas, o Vietnã e Myanmar.

Outros países entraram na rota de muitos estrangeiros, como o Canadá, países do Continente Europeu e, ainda, os Emirados Árabes.

2.4.4 Questões ambientais

Diversos fluxos migratórios são motivados por problemas relativos ao meio ambiente, como os acidentes, as intervenções humanas, a exploração não sustentável de recursos naturais e as alterações climáticas.

Podem ser ocasionados por grandes catástrofes causadoras de danos ao meio ambiente e à saúde e vida humana, como: o desastre nuclear de Chernobyl, em 1986; de Kyshtym, em 1957; de Tokaimura, em 1999; o vazamento de agrotóxico em Bhopal, em 1984; o derramamento de produtos químicos, como alumínio, na Hungria, em 2010; de triclorofenol, na Itália, em 1976; de mercúrio, no Japão, em 1954; explosões e vazamentos de petróleo, como o caso Exxon Valdez, em 1989 e de Cubatão, em 1984; da *Deepwater Horizon*, no Golfo do México, em 2010; no Golfo Pérsico, no Kuwait, em 1991; o vazamento radioativo de césio em Goiânia, em 1987; o vazamento químico de rejeitos de mineração da Samarco em Mariana, em 2015 entre outros.

¹⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017. p. 67.

Os desastres naturais, como terremotos, erupções vulcânicas, furacões, tempestades tropicais, *tsunamis*, deslizamentos de terras e tempestades de neves, ocorrem em diversas partes do mundo. Nos Estados Unidos, na América Central e Caribe, em relação aos furacões e tempestades tropicais. A Europa, o México, o Oriente Médio e a Ásia, com os terremotos. Os territórios insulares do Pacífico e do Atlântico, além de territórios alagadiços e abaixo do nível do mar, sofrem com os efeitos das mudanças do clima e da perda de território.

O clima e suas alterações também refletem na quantidade e nos efeitos de tempestades e furacões, afetando ainda o aumento de temperatura do solo e das águas, as precipitações, as áreas de desertificação e o aumento do nível do mar.

Todos estes elementos causam preocupação e efeitos negativos para populações que, em muitos momentos se veem obrigadas a migrar de forma temporária ou permitida, a depender do tipo de acontecimento e do seu resultado.

Durante os furacões ocorridos em 2017, por exemplo, muitas pessoas foram obrigadas a deixar temporariamente suas residências, em localidades da América Central e nos Estados Unidos, até o restabelecimento de serviços básicos e de condições seguras para seu retorno.

Serão retratados adiante os casos de fluxos migratórios presentes em ilhas do Pacífico como Tuvalu e Kiribati, além de Bangladesh que apresenta grandes problemas advindos de enchentes e erosão, gerando perda de território habitável para sua população.

Porém, acidentes nucleares como o de Chernobyl, na Ucrânia, causam impacto permanente nas populações atingidas, que foram obrigadas a deslocar para outros locais.

Assim, são eventos que geram fluxos migratórios temporários ou permanentes, variando de acordo com o seu alcance territorial.

2.5 As imigrações ambientais e seus impactos

As migrações motivadas por danos ou problemas ambientais geram deslocados ambientais, com maior ou menor amplitude.

Há denominações nem sempre corretas, atreladas a estes movimentos, como o de refugiado ambiental, que será alvo análise, a fim de se identificar o termo correto a ser empregado.

Os fluxos migratórios ambientais possuem diversas particularidades que variam de acordo com o evento envolvido: o prazo de duração, a extensão territorial, a causa originária e seus efeitos e, assim, geram diferentes classificações.

As migrações podem ser classificadas, primeiramente, por seu período de duração, em transitória ou permanente. A transitória é aquela que ocorre durante um certo tempo, permitindo o retorno das pessoas a seus locais de origem, mesmo após o dano ou efeito adverso causado ao meio ambiente. Na migração permanente, porém, não existe a possibilidade de retorno ao local afetado, fazendo com que as pessoas busquem novos lares, ante a improvável recuperação da região e frente aos efeitos danosos à saúde, que podem perdurar por décadas.

Considerando a extensão territorial, os fluxos podem ser classificados em internos, internacionais ou externos. Os internos são aqueles que ocorrem dentro do país afetado. Já os internacionais ou externos, compreendem aqueles que ultrapassam as fronteiras do Estado, alcançando os vizinhos ou até mesmo aqueles mais distantes.

Quando o movimento migratório ocorre internamente, a pessoa envolvida será considerada um deslocado ambiental. Segundo a Agência das Nações Unidas para Refugiados, o termo deslocado também se aplica para a proteção das pessoas que são forçadas ou obrigadas a fugir de seus lares e residências habituais, motivadas pela existência de conflito armado, por situações de violência generalizada, por violações de Direitos Humanos ou devido a catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano. Mas, mesmo nestas condições, permanecem dentro de seu território, não ultrapassando as suas fronteiras, distintamente dos refugiados. O conceito, que surgiu no documento *Princípios Orientadores dos Deslocamentos Internos*,¹⁹⁴ continua a ser adotado pela ACNUR. De acordo com Efraín Peña:¹⁹⁵

*El ACNUR ha definido, aunque de manera cautelosa, como desplazado ambiental a quien es desplazado o quien se siente forzado a dejar su lugar de usual de residencia porque su vida, su sustento y bienestar, ha sido ubicado en una situación de riesgo, como resultado de una adversidad ambiental, ecológica o un proceso o evento climático.*¹⁹⁶

Porém, no cenário internacional a expressão “refugiados ambientais” não é aplicada, apesar de contemplar a proteção contra desastres naturais e, ainda, daqueles provocados pelo homem. É corriqueiramente utilizada para o fluxo migratório externo. Entretanto, não conta

¹⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ UNHCR). **Princípios Rectores de los Desplazamientos Internos**. 11 fev. 1998.

Disponível em: <[http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/?sword_list\[\]=principios&sword_list\[\]=rectores&no_cache=1](http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/?sword_list[]=principios&sword_list[]=rectores&no_cache=1)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

¹⁹⁵ PEÑA, Efraín. Derechos humanos del migrante climático: ¿Cómo garantizarlos? ¿Es posible? In: Silva, Eduardo Faria et al. (Org.) **Direitos humanos e políticas públicas**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. p. 253

¹⁹⁶ A ACNUR definiu deslocado ambiental de modo cauteloso: aquele que é deslocado ou que se sente forçado a deixar seu lugar usual de residência porque sua vida, seu sustento e bem-estar, foram modificados em uma situação de risco, como resultado de uma adversidade ambiental, ecológica ou um processo ou evento climático. (tradução livre)

com a manifestação favorável de muitos organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR ou UNHCR), como explicita Beatriz Felipe Pérez:

*Hay que añadir que organismos internacionales, como el ACNUR, no se manifiestan a favor del uso del término “refugio ambiental”. En el artículo publicado por dicha organización en la revista *Refugee*, que lleva por título “Migrantes ambientales y refugiados: Millones de personas huyen debido a la hambruna o las inundaciones, pero ¿debe considerárseles refugiados?” expresan la incertidumbre de si debe considerar a aquellas personas que huyen de las consecuencias de la degradación ambiental y del cambio climático como refugiadas y, por lo tanto, pasar a estar bajo su protección. La organización explica que hay diferencias importantes entre los refugiados convencionales y los motivados por causas ambientales, algunas de estas diferencias son que los refugiados convencionales no pueden pedir la protección de sus propios gobiernos porque los Estados a menudo son la fuente de persecución necesitando por tanto protección internacional, mientras que los migrantes ambientales siguen disfrutando de la protección nacional en cualquier forma que se encuentre el paisaje.¹⁹⁷*

Deste modo, equivocadamente se adotou um termo para designar os fluxos migratórios que ultrapassam as fronteiras dos países, fazendo-se necessária sua correção.

Esta espécie de deslocados não enfrenta perseguições, sendo esta a principal divergência para o uso do termo “refugiado ambiental”.

Aqueles que se deslocam por razões ambientais, são obrigados a migrar, uma vez que não encontram mecanismos de subsistência. Em determinadas situações são forçados a deixar o país de origem.

Importante destacar que, nesta situação, o Estado pode oferecer proteção. Porém, dependendo da gravidade, poderá restar inviável. Neste caso, é necessária a atenção e atuação das entidades internacionais, de atuação regional ou universal, para sua promoção.

Assim, é necessária a cooperação de outros países e sua articulação com organizações internacionais, como as Nações Unidas pois, em casos de catástrofes naturais ou de ações humanas, poderá ocorrer violação de Direitos Humanos.

¹⁹⁷ Necesário complementar que organismos internacionais, como a ACNUR, não se manifestaram a favor do uso do termo “refugiado ambiental”. No artigo publicado na revista *Refugee*, que tem como título “Migrantes ambientais e refugiados: milhões de pessoas fogem devido a fome ou pelas inundações, mas deve considerá-los refugiados?”, expressa a incerteza quanto a considerar aquelas pessoas que fogem das consequências da degradação ambiental e da mudança climática como refugiadas e, portanto, se devem estar sob sua proteção. A ACNUR explica que existem diferenças importantes entre os refugiados convencionais e os motivados por causas ambientais. Algumas destas diferenças são que os refugiados convencionais não podem pedir a proteção de seus próprios governos porque os Estados, frequentemente, são fonte de perseguição, necessitando de proteção internacional, enquanto que os migrantes ambientais seguem disfrutando da proteção nacional em qualquer forma que se encontre a paisagem. (tradução livre) PÉREZ, Beatriz Felipe. Las migraciones inducidas por el cambio climático en América Latina y el Caribe. In: SOLÉ, Antoni Pigrau et. al. (Dir). **Derecho internacional y comparado del medio ambiente: temas actuales**. Barcelona: Huygens Editorial, 2014. p. 347.

A migração, quanto à sua origem, pode ser deflagrada por razões ambientais ou climáticas. As migrações ambientais correspondem ao gênero, englobando os movimentos populacionais gerados por qualquer questão ambiental, por ação natural ou humana, especialmente as que geram danos ao meio ambiente e às pessoas. Já as climáticas são espécie de migrações ambientais, compreendendo apenas os fluxos que decorrem da mudança do clima e que impossibilitam a permanência no território, para sua sobrevivência.

Uma outra classificação, observa as chamadas migrações voluntárias e migrações forçadas. O primeiro movimento corresponde à liberdade de opção do indivíduo quanto à sua permanência ou não no local. A razão da mudança é apenas um desejo pessoal. Entretanto, o movimento forçado corresponde aquele em que a pessoa ou um grupo de pessoas obrigatoriamente deve deixar sua residência habitual ou lar, em razão de uma afetação ao meio ambiente, que impossibilita sua permanência, diante de risco à saúde ou à vida.

A Organização Internacional para as Migrações (OMI), agência das Nações Unidas criada em 1951 com o fim de auxiliar e tratar das migrações, definiu quatro cenários para as migrações causadas pelas mudanças climáticas: a) migração em grau menor por mudança ambiental gradual; b) migração em grau avançado de mudança climática gradual; c) migração causada por eventos ambientais extremos e; d) migração motivada por uma grande escala de desenvolvimento e conservação da terra.

Em seu Relatório de Tendências da Migração Global de 2015, ressalta expressamente os deslocamentos internos gerados por desastres ambientais:

More than 19.2 million people were displaced by disasters in over 110 countries over the course of 2015. Between 2008 and 2014, an average of 26.4 million people per year were displaced by disasters. 87 per cent of disaster-induced displacement in 2014 occurred in Asia, with approximately 16.7 million people being forced to leave their homes during that year. The majority of displaced people globally were displaced by weather-related disasters, only a small minority by geophysical hazards. The likelihood of being displaced by a disaster today is 60 per cent higher than four decades ago.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Mais de 19,2 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres em mais de 110 países ao longo de 2015. Entre 2008 e 2014, uma média de 26,4 milhões de pessoas por ano foram deslocadas por desastres. 87% do deslocamento induzido por desastres em 2014 ocorreu na Ásia, com aproximadamente 16,7 milhões pessoas que foram obrigadas a deixar suas casas durante esse ano. A maioria deslocadas globalmente foi deslocadas por desastres relacionados ao clima. Apenas uma pequena minoria foi deslocada por riscos geofísicos. A probabilidade de ser deslocado por um desastre hoje é 60% superior a quatro décadas atrás. (tradução livre) ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Global migration trends factsheet 2015**. 2016. Disponível em: <<http://publications.iom.int/books/global-migration-trends-factsheet-2015>>. Acesso em: 18 nov. 2017. p. 9.

Deste modo, a migração interna alcançou 19,2 milhões de pessoas e a grande maioria destes movimentos está relacionada ao clima.

Os fluxos migratórios internacionais não são mensurados, mas estima-se que existam aproximadamente 24,2 milhões de novos deslocamentos causados por desastres ambientais até 2016. Nos próximos anos, o Sul e Leste da Ásia serão as regiões mais afetadas, segundo o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC).¹⁹⁹

De acordo com Sullivan:

*Four geographic areas are particular vulnerable to climate change: the Arctic, sub-Saharan Africa, small islands, and Asian mega-deltas. Vast dry regions of Africa will face great risk of drought and disrupted water supplies, threatening the lives and livelihood of millions. In the Asian mega-deltas, millions of people will face an increased risk of flooding, and they may have to migrate to drier regions.*²⁰⁰

Atualmente, a China, a Índia e as Filipinas possuem os números absolutos mais elevados. Os pequenos Estados insulares sofrem desproporcionalmente, uma vez que o tamanho da população é levado em consideração ao seu território.

Se faz necessária a correta designação para este fluxo, objetivando trazer maior proteção, segurança e cooperação entre os países diante das migrações externas, com o devido acesso aos direitos fundamentais básicos, mesmo em terras estrangeiras, o que parece cada vez mais difícil.

Com todo o estudo realizado, conclui-se que o termo “refugiado ambiental” não é o corretamente empregado, justamente porque não se verifica a existência de qualquer tipo de perseguição. Pode configurar violação de direitos humanos em muitas situações, mas não há como enquadrar tais movimentos migratórios no refúgio, uma vez que são situações distintas, apesar do fim bastante similar, a proteção e o acolhimento de estrangeiros.

Estes fluxos podem requerer a necessidade de cooperação e atuação de instituições e países estrangeiros, para acesso a direitos fundamentais, como vida e sobrevivência. O auxílio internacional ultrapassa a responsabilidade isolada de cada país em proteger seu cidadão,

¹⁹⁹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Global Report on Internal Displacement - IDMC Grid 2017. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

²⁰⁰ Quatro áreas geográficas são particularmente vulneráveis às mudanças climáticas: Ártico, África subsaariana, pequenas ilhas e mega-deltas asiáticos. Grandes regiões secas da África enfrentarão grandes riscos de seca e interrupção de abastecimento de água, ameaçando a vida e o sustento de milhões. Nos mega-deltas asiáticos, milhões de pessoas enfrentarão um risco crescente de inundações, e podem ter que migrar para regiões mais secas. (tradução livre) SULLIVAN, G. Climate Change: cooperation and human security. In: KURTZ L. (Ed.) **Encyclopedia of violence, peace and conflict**. 2. ed. Elsevier: Amsterdam. United Nations Environment Programme (2008) Sudan – post conflict environmental assessment. United Nations Environmental Programme, Kenya. v. 1 A-F. p. 304.

aplicando-se, assim, o princípio da cooperação internacional e da dignidade da pessoa humana, além da responsabilidade comum.

Apesar dos deslocamentos internos (ambientais ou não), serem uma questão de direito interno, esta problemática assume caráter internacional, ante a incapacidade de muitos países, que já sofrem com graves problemas sociais, econômicos ou ambientais, em oferecer auxílio. Assim, compete aos países vizinhos e aqueles de maior destaque internacional, cooperar e promover o acesso a direitos básicos aqueles que necessitam de ajuda.

A cooperação é necessária até mesmo no plano interno, uma vez que tais fluxos podem tomar novas proporções, transformando-se em movimentos transfronteiriços.

Os fluxos migratórios que têm como causa a mudança do clima e que abarcam danos e intervenções causados por ações humanas, especialmente os relacionados ao meio ambiente, merecem destaque, uma vez que correspondem a situações em que não há outra alternativa para a pessoa ou ao grupo de pessoas, a não ser a mudança forçada de residência para outro território.

E, nas situações de movimentos externos forçados, competirá também às instituições internacionais e países, de modo geral, a proteção destas pessoas, de modo a garantir o acesso de direitos fundamentais a todos.

Assim, acredita-se que a denominação correta para este fluxo é “imigração ambiental”, abarcando tanto as questões ambientais naturais, de ação humana e, também, as relacionadas ao clima.

Entre os principais impactos que poderão ocorrer com estes movimentos migratórios, estão: o aumento populacional, especialmente em grandes centros urbanos; a ocupação irregular de áreas; a violação de direitos fundamentais; a escassez de alimentos e de água entre outros.

Tais perturbações geram várias dificuldades para os países receptores deste fluxo migrante, causando outros problemas de ordem interna, como a insatisfação de cidadãos quanto à política externa, xenofobia, possível aumento de ações violentas, concorrência na busca por serviços básicos, como saúde, emprego dentre outros.

Este mesmo entendimento é apresentado junto à Assembleia Geral das Nações Unidas conforme a Resolução 64/157, que trata da promoção da democracia e equidade na ordem internacional, afirmando que:

A atual crise econômica, financeira, energética e alimentar, resultante de uma combinação de diversos fatores principais, incluindo fatores macroeconômicos e outros como a degradação ambiental, desertificação, mudança climática, desastres naturais, falta de recursos financeiros e tecnologia necessária para enfrentar os impactos negativos nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos Estados insulares em desenvolvimento, representam um cenário

global que ameaça o gozo adequado de todos os direitos humanos e amplia a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.²⁰¹

O Relatório “Nosso Futuro Comum”²⁰² também apresenta algumas implicações referentes aos fluxos migratórios relacionados à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, expressamente mencionando que “*a more recent phenomenon is the flight of ‘ecological refugees’ from areas of environmental degradation.*”²⁰³

Segundo o Conselho Consultivo Alemão sobre Mudanças Globais, que elaborou o documento “Mudança Climática como Risco de Segurança” em 2007, existem quatro constelações de conflito, pelas quais o desenvolvimento crítico pode ser antecipado, como resultado de mudança do clima, e que podem ocorrer com características similares em diferentes regiões do mundo: a) constelação de conflitos relacionadas à degradação de recursos hídricos induzida pela mudança do clima; b) constelação de conflitos relacionada ao declínio na produção de alimentos induzida pelo clima; c) constelação de conflitos relacionada ao aumento de desastres relacionados a tempestades enchentes induzidas pelo clima; e d) constelação de conflitos relacionadas à migração por questões ambientais²⁰⁴. Assim, o Conselho afirma que “as ‘constelações de conflitos’ são definidas como veículos causais típicos na interface do meio ambiente e da sociedade, cuja dinâmica pode levar à desestabilização social e, no final, para a violência”²⁰⁵.

Todas estas questões econômicas, sociais, nacionais e de migração se relacionam diretamente com uma origem comum, que é a mudança do clima, relevantes para o Direito Internacional, especialmente no que se refere aos fluxos migratórios ambientais, inclusive, aptos a desencadear guerras.

²⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 64/157. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/157>. Acesso em: 05 nov.2017.

²⁰² _____. Assembleia Geral 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Nova Iorque, 11 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 ago.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 43/53. Nova Iorque, 6 de dezembro de 1988. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2017. p. 107.

²⁰³ O mais recente fenômeno é deslocamento forçado de ‘refugiados ecológicos’ provenientes de áreas de degradação ambiental. (tradução livre)

²⁰⁴ GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE (WBGU). **Climate change as a security risk**. London: Earthscan, 2008. Disponível em: <http://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007_engl.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²⁰⁵ GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE (WBGU). **Climate change as a security risk**. London: Earthscan, 2008. Disponível em: <http://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007_engl.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

Como se verifica, a recepção dos imigrantes ambientais acarreta resultados em diversos setores do país receptor. Deve, para isto, contar com a colaboração internacional, do mesmo modo que ocorre como o instituto do refúgio, mediante investimentos para ações regionais.

Este é mais um motivo para que a figura do imigrante ambiental seja prevista e devidamente definida no âmbito internacional. É merecedora, cada vez mais, de atenção, diante do cenário atual do meio ambiente, especialmente no tocante às questões climáticas.

3 A PROTEÇÃO DO IMIGRANTE AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL

É necessária a proteção do migrante que, ultrapassa as fronteiras de seu país de origem ou de residência habitual, para buscar segurança e melhores condições de sobrevivência em terras estrangeiras, mesmo enfrentando as dificuldades de inserção em sua cultura e costumes.

Do mesmo modo como ocorre com o refugiado, o imigrante ambiental conta com a sorte e a colaboração de estranhos, carecendo de amparo de instituições internacionais, organizações civis e entidades públicas locais, para se inserir e reconstruir os laços quebrados pelos problemas que impediram sua permanência em seu país de origem.

O fenômeno, como já exposto, está em expansão, diante do aumento das intempéries climáticas e seus consequentes danos e requer a adoção de mecanismos protetivos eficazes, sob a gestão de instituições internacionais.

3.1 A importância da criação de mecanismos de proteção do imigrante ambiental

Após o estudo das legislações relacionadas ao meio ambiente e aos refugiados no cenário internacional, observa-se a existência de previsão legal quanto à proteção da pessoa que sofre com questões ambientais ensejadoras do seu deslocamento, especialmente em casos de mudança climática.

A Declaração de Cartagena de 1984 permite expressamente a possibilidade de proteção por meio do refúgio e outras situações não listadas no artigo 1 da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna 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 **refugiadas as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas** pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por **outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.**²⁰⁶ (grifo nosso)

²⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Esta recomendação, porém, não é a adotada internacionalmente, uma vez que o refúgio lá previsto é bastante restrito, se comparado à Declaração de Cartagena.

Erika Ramos et al. observam que não há umnexo claro entre as políticas climáticas e o gerenciamento de risco de desastres:

*In the National Policy on Climate Change and its regulation, there is no clear nexus between climate policies and disaster risk management, but there are references in the concept of adverse effects of climate change (art.2, II) including natural disasters or the concept of vulnerability (art. 2, X) linked to the exposure of extreme events.*²⁰⁷

Os princípios que orientam os deslocamentos internos, assim estabelecem:

*2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.*²⁰⁸

Mais uma vez, observa-se expressa menção acerca da necessidade de proteção ao grupo de pessoas ou daquela que foi forçada a se deslocar, restrita, porém, ao âmbito interno.

O Acordo de Paris prevê a figura do migrante e daquele em situação de vulnerabilidade, reconhecendo que a mudança climática se caracteriza como uma preocupação comum da humanidade e que as Partes deverão tomar as medidas para combatê-las, garantindo a promoção e o respeito aos Direitos Humanos.

Deste modo, durante a COP19 foi proposto o mecanismo de perdas e danos à mudança climática, independentemente da estrutura existente, voltada à adaptação na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, objetivando o rápido auxílio para países em

²⁰⁷ Na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e sua regulamentação, não existe umnexo claro entre as políticas climáticas e o gerenciamento de risco de desastres, mas há referências ao conceito de efeitos adversos das mudanças climáticas (art.2, II), incluindo desastres naturais ou o conceito de vulnerabilidade (artigo 2, X) ligado à exposição de eventos extremos (tradução livre). RAMOS, Erika Pires et al. Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges. In: **Migration, Environment and Climate Change: policy brief series**. Genebra: IOM. mai. 2016. Issue 5, v.2. Disponível em:<<http://www.environmentalmigration.iom.int/policy-brief-series-issue-5-vol-2>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

²⁰⁸ 2. Para os propósitos destes Princípios, são definidas as pessoas deslocadas internamente como pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir da sua casa ou local de residência habitual em particular, como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações dos direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e que não atravessaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida. (tradução livre) ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ UNHCR). Consejo Económico y Social. **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**. 11 fev. 1998. Disponível em:<<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

desenvolvimento que sofressem tais efeitos adversos. Conhecido como Mecanismo Internacional de Varsóvia, acabou expresso no Acordo de Paris:

1. As Partes reconhecem a importância de evitar, minimizar e abordar perdas e danos associados com os efeitos adversos das mudanças climáticas, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de início lento, e o papel do desenvolvimento sustentável na redução do risco de perdas e danos.
2. O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos associados aos Impactos da Mudança do Clima estará sujeito à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Acordo de Paris e pode ser aprimorado e reforçado, conforme determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Acordo de Paris.
3. As Partes devem aprimorar a compreensão, ação e apoio, inclusive por meio do Mecanismo Internacional de Varsóvia, conforme apropriado, de modo cooperativo e facilitador no que diz respeito às perdas e danos associados com os efeitos adversos das mudanças climáticas.
4. Por conseguinte, as áreas de cooperação e facilitação para aprimorar a compreensão, ação e apoio podem incluir:
 - (a) Sistemas de alerta precoce;
 - (b) Preparação para emergências;
 - (c) Eventos de início lento;
 - (d) Eventos que podem envolver perdas e danos irreversíveis e permanentes;
 - (e) Avaliação e gestão de riscos abrangentes;
 - (f) Instalações de seguros de risco, mutualização de riscos climáticos e outras soluções de seguros;
 - (g) Perdas não econômicas;
 - (h) Resiliência das comunidades, meios de subsistência e ecossistemas.
5. O Mecanismo Internacional de Varsóvia deve colaborar com os órgãos e grupos de especialistas existentes no âmbito do Acordo, bem como com as organizações relevantes e órgãos de especialistas fora do Acordo.²⁰⁹

Este dispositivo se relaciona à migração de modo indireto, uma vez que muitos dos fluxos de pessoas, interna ou externamente, são ocasionados por eventos de grandes proporções, como furacões e tempestades tropicais, além dos processos de desertificação. Observa-se a criação de um mecanismo eficiente capaz de oferecer rápida reparação em caso de eventos adversos causados pela mudança do clima, permitindo o ressarcimento em caso de danos gerados.

O intuito foi o de oferecer uma reparação mais célere do local afetado, sempre que possível. Portanto, tal instrumento poderá contribuir para a diminuição de fluxos migratórios, a depender de seu grau de danosidade ao meio ambiente e à sociedade. Porém, não versa ou protege efetivamente as pessoas vítimas de tais eventos.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015, Paris. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Segundo a OEA e os Conselhos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, por meio dos Princípios Orientadores dos Deslocamentos Internos,²¹⁰ são deveres dos Estados que compõem os blocos a proteção, a observância e o acesso a todos que se encontram em estado de vulnerabilidade, inclusive imigrantes motivados pelos efeitos adversos da mudança climática.

O documento, que apresenta normas e padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA,²¹¹ dispõe acerca da obrigação de respeito aos Direitos Humanos, com base no princípio da igualdade e não discriminação, devendo aos Estados Americanos a sua observação, independentemente da causa, motivo ou circunstância de migração, mesmo nos casos de migração ilegal ou internacional:

Por su parte, al referirse a la competencia territorial del Estado en relación con la situación de los migrantes, la Corte Interamericana ha señalado de manera enfática que los Estados deben respetar y garantizar los derechos humanos de toda persona sujeta a su jurisdicción a la luz del principio general y básico de la igualdad y no discriminación. Todo tratamiento discriminatorio respecto de la protección y ejercicio de los derechos humanos genera la responsabilidad internacional de los Estados. En este sentido, la Corte ha resaltado que:

No reviste relevancia alguna el motivo, causa o razón por la que la persona se encuentre en el territorio del Estado a los efectos de la obligación de éste de respetarle y hacer que se le respeten sus derechos humanos. En particular, no tiene significancia alguna, a este respecto, si el ingreso de la persona al territorio estatal fue acorde o no a lo dispuesto en la legislación estatal.

El respectivo Estado debe, en toda circunstancia, respetar tales derechos puesto que ellos tienen su fundamento precisamente en los atributos de la persona humana, es decir, más allá de la circunstancia de que sea o no su nacional o residente en su territorio o se encuentre transitoriamente o de paso en él o esté allí legalmente o en situación migratoria irregular.²¹²

Ao que tudo indica, não existem outros textos legais internacionais, que mencionem a proteção das pessoas que migram por razões ambientais ou climáticas.

²¹⁰ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ UNHCR). Consejo Económico y Social. **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**. 11 fev. 1998. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²¹¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos**: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2017. p. 78.

²¹² Por sua parte, referindo-se à competência territorial do Estado em relação à situação dos migrantes, a Corte Interamericana declarou, enfaticamente, que os Estados devem respeitar e garantir os direitos humanos de toda pessoa sujeita à sua jurisdição, à luz do princípio geral e básico de igualdade e não discriminação. Qualquer tratamento discriminatório em relação à proteção e ao exercício dos direitos humanos, gera a responsabilidade internacional dos Estados. A este respeito, o Tribunal sublinhou que: Não é relevante o motivo, causa ou razão pela qual a pessoa está no território do Estado, que possui obrigação de respeitá-lo e de respeitar os direitos humanos. Em particular, não tem importância se a entrada da pessoa no território estadual estiver em conformidade ou não com as disposições da legislação nacional. O Estado deve, em todas as circunstâncias, respeitar tais direitos, uma vez que se baseiam precisamente nos atributos da pessoa humana, isto é, além da circunstância do seu nacional ou residente em seu território, ser ou não legal, temporariamente ou por etapas, ou se a migração é irregular. (tradução livre)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, bem como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, retratam a observância de uma série de direitos fundamentais, como o direito à vida, à residência e trânsito, o direito à preservação da saúde e ao bem-estar, inclusive ao meio ambiente saudável.

Os Direitos Humanos são aplicáveis em qualquer movimentação migratória, independentemente de sua origem e causa. Assim, existe amparo do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, que autoriza o acesso à vida, à moradia, à saúde, à educação e à paz.

A responsabilidade por esta garantia e acesso pertence não só ao Estado de nacionalidade da pessoa ou daquele que possuía residência habitual, mas também dos que subscreveram textos normativos relacionados aos Direitos Humanos, diante da situação de vulnerabilidade marcada por conflitos, perseguições e, ainda, pelas ações humanas que fomentam e incrementam os efeitos adversos da alteração do clima no meio ambiente.

Tal afirmativa foi reforçada no Relatório da 63ª Sessão da Comissão de Direito Internacional junto às Nações Unidas, entre 26 de abril a 3 de junho e de 4 de julho a 12 de agosto de 2011,²¹³ que estabeleceu a responsabilidade das organizações internacionais. O artigo terceiro menciona que “todo fato internacionalmente ilícito/injusto realizado por uma organização internacional implica na responsabilidade internacional desta organização”.²¹⁴ O artigo 4º indica os atos ilícitos/injustos presentes nesta situação: “a conduta baseada em uma ação ou omissão que seja atribuída à organização internacional nos termos do Direito Internacional, e constituir violação de obrigação internacional da organização envolvida”.²¹⁵

O documento prevê, ainda, que a caracterização de um ato de uma organização internacional como internacionalmente ilícito/injusto é regido pelo Direito Internacional. O artigo 14 dispõe quanto ao auxílio ou assistência na comissão em caso de ato internacionalmente ilícito/injusto, sendo que a organização internacional que auxilia o Estado na realização daquele ato será responsável por tal fato, se tiver conhecimento das circunstâncias.²¹⁶

Portanto, se houver omissão das Nações Unidas quanto à violação de direito fundamental pelos Estados, previsto em tratados de Direitos Humanos, poderá ser

²¹³ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). International Law Commission. Responsibility of international organizations. **Report of the sixty-third session**. 2011. Chapter V. p. 52-172. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/reports/2011/english/chp5.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²¹⁴ *Ibidem* p. 54.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 55.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 56-57.

responsabilizada pelas ações cometidas e pelas ações anti-humanitárias junto aqueles que sofrem com as questões ambientais e que acabam migrando em busca de melhores condições.

3.2 A proteção do clima como direito fundamental

Desde a década de 70, as Nações Unidas destacam a importância da proteção do meio ambiente e intensificam esforços para a sua proteção no cenário internacional, em especial no que se refere à mudança climática, por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), de 1992.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 reflete o nascimento da preocupação com o meio ambiente no cenário internacional, surgindo o princípio intergeracional, com o alerta sobre a proteção de direitos das presentes e futuras gerações, constantes em muitos dos diplomas no âmbito internacional:

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 e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.²¹⁷

Ainda em 1992, foi elaborada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, merecendo destaque os princípios 3 e 4:

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.²¹⁸

²¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

²¹⁸ _____. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 18 out. 2017.

Fica evidente que a manutenção do meio ambiente e sua preservação são imperativas para a sobrevivência humana e o seu desenvolvimento global e estão alinhadas em documentos internacionais.

Em diversas de suas Resoluções, a Assembleia Geral das Nações Unidas reitera a importância do clima para o equilíbrio e manutenção do meio ambiente e da sociedade em geral, reforçando que sua alteração poderá acarretar resultados nefastos em curto lapso temporal. Em anos posteriores, tal prenúncio corresponderia a resultados negativos de longo prazo e a afirmações alarmistas para causar pânico, de difícil constatação. Porém, o cenário mudou diante das evidências científicas apresentadas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática e, também, por outras entidades.

Entre as Resoluções relevantes sobre a mudança no clima e suas implicações está a Resolução 60/1,²¹⁹ denominada “Resultado da Cúpula Mundial de 2005”, que reconhece os seus desafios de longo prazo, com potencial de afetar todas as partes do mundo. Reitera a necessidade de atendimento dos compromissos e obrigações assumidos pelos Estados signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, considerada o foro adequado para tratar do tema em âmbito global, bem como em outros acordos internacionais, como o Protocolo de Quioto.

A Resolução 62/86²²⁰ versa sobre a proteção do clima global para as presentes e futuras gerações da humanidade, e reconhece que a mudança climática coloca sérios riscos e apresenta desafios para todos os países, particularmente aqueles em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos, os em desenvolvimento sem litoral, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os africanos, incluindo os especialmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças do clima. Convoca os Estados a adotarem medidas globais urgentes para chamar atenção para a mudança climática, considerando os princípios identificados na Convenção-Quadro, observando o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada e suas respectivas capacidades. Insta que todos os países implementem de modo pleno os compromissos assumidos no âmbito da Convenção, mediante medidas eficazes e ações concretas em todos os níveis, melhorando a cooperação internacional, no âmbito da Convenção-Quadro.

²¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 60/1. Nova Iorque, 16 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 05 nov.2017.

²²⁰ _____. Assembleia Geral. Resolução 62/86. Nova Iorque, 10 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/86>. Acesso em 05 nov.2017.

A Resolução 62/163²²¹ difunde os apontamentos sobre a promoção da paz, como requisito vital para o pleno gozo de todos os Direitos Humanos por todos. Declara que a paz e o desenvolvimento se reforçam mutuamente, inclusive na prevenção de conflitos armados. Reforça que os direitos sociais, econômicos e culturais, o direito à paz, a um ambiente saudável e ao desenvolvimento integral pertencem aquele rol.

A Resolução 63/281,²²² que trata sobre a mudança climática e suas possíveis implicações de segurança, reafirma a necessidade de uma maior cooperação entre todos os Estados membros, configurando resposta internacional apropriada e efetiva, de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e suas respectivas capacidades e condições sociais e econômicas, como estabelece a Convenção-Quadro. Demonstra a preocupação com os impactos adversos da mudança climática, incluindo o aumento do nível do mar e convida os órgãos das Nações Unidas a intensificarem esforços, considerando as suas implicações nas questões de segurança.

No Relatório da 54ª Sessão da Comissão de Direito Internacional junto às Nações Unidas,²²³ foi estabelecida a necessidade de criação de um grupo de trabalho específico para tratar dos recursos naturais compartilhados. O Relatório da 55ª Sessão traz recomendações referentes aos lençóis freáticos, aos aquíferos transfronteiriços e à poluição das águas subterrâneas.²²⁴

Com o Relatório da 63ª Sessão²²⁵ nasce o projeto de artigos, relacionado à proteção das pessoas vítimas de eventos desastrosos com seus respectivos objetivos e, ainda, a definição de desastre:

Artigo 1

Escopo. Os presentes projetos de artigos aplicam-se à proteção de pessoas no caso de desastres.

Artigo 2

Objetivo. O objetivo do presente projeto de artigos é facilitar a adequação e resposta eficaz a catástrofes que atenda às necessidades essenciais das pessoas preocupadas, com pleno respeito pelos seus direitos.

²²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 62/163. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/163>. Acesso em: 05 nov. 2017.

²²² _____. Assembleia Geral. Resolução 63/281. Nova Iorque, 3 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

²²³ _____. International Law Commission. **Report of the fifty-fourth session**. 2002. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/sessions/54/docs.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²²⁴ _____. International Law Commission. **Report of the fifty-fifth session**. 2003. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_533.pdf&lang=EF5X>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²²⁵ _____. International Law Commission. Responsibility of international organizations. **Report of the sixty-third session**. 2011. Chapter V. p. 52-172. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/reports/2011/english/chp5.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

Artigo 3

Definição de desastre. "Desastre" significa um evento calamitoso ou uma série de eventos que resultam em perda generalizada de vidas, grande sofrimento humano e angústia, ou material de grande escala ou danos ambientais, perturbando seriamente o funcionamento da sociedade.²²⁶

A Comissão de Direito Internacional considera que grandes danos ambientais podem ser considerados desastres e requerem atenção e atuação das Nações Unidas e dos Estados membros. O princípio da dignidade da pessoa humana e demais direitos humanos devem ser considerados, com base no dever de cooperação entre Estados, Nações Unidas e outras organizações, como a Cruz Vermelha.

O artigo 6 do Relatório da 63ª Sessão estabelece os princípios humanitários, em resposta a catástrofes que “deve ocorrer de acordo com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade, e com base na não discriminação, considerando as necessidades em conta, particularmente, as necessidades dos vulneráveis”.²²⁷ Destaca a importância da obrigação do Estado afetado pelo desastre de procurar assistência, conforme o artigo 10. O dever de colaboração e atuação das Nações Unidas e dos Estados nos desastres mundiais é novamente enfatizado, como no caso de danos ambientais e interferências da mudança do clima:

Na medida em que um desastre exceda a sua capacidade de resposta nacional, o Estado afetado tem o dever de buscar ajuda entre outros Estados, as Nações Unidas, outras organizações intergovernamentais competentes e organizações não governamentais relevantes, como apropriado.²²⁸

Além do meio ambiente, o clima também é mencionado na Convenção-Quadro das Nações Unidas, entre seus princípios, no artigo 3.1:

As Partes devem proteger o sistema climático para o benefício das presentes e futuras gerações da humanidade, baseando-se na equidade e de acordo com a responsabilidade comum, mas diferenciadas e suas respectivas capacidades. Por conseguinte, as Partes países desenvolvidos devem liderar o combate à mudança climática e os efeitos adversos do mesmo.²²⁹

Este mesmo documento estabelece o princípio intergeracional, buscando a proteção do sistema climático para o presente e o futuro, que compõe o meio ambiente e está contemplado

²²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). International Law Commission. Responsibility of international organizations. **Report of the sixty-third session**. 2011. Chapter V. p. 52-172. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/reports/2011/english/chp5.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017p. 254.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*, p. 255.

²²⁹ _____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

no rol de Direitos Humanos, de caráter *jus cogens*, complementando o direito à vida e à saúde, assegurando a plenitude da dignidade da pessoa humana.

Portanto, o direito a uma condição climática equilibrada pertence ao rol de Direitos Humanos, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ambos estão correlacionados, são interdependentes e afetam outros fundamentais, como a vida, a saúde e a residência.

3.3 A mudança climática e os conflitos armados

Conforme já salientado, a mudança do clima pode acarretar uma série de implicações, inclusive conflitos armados.

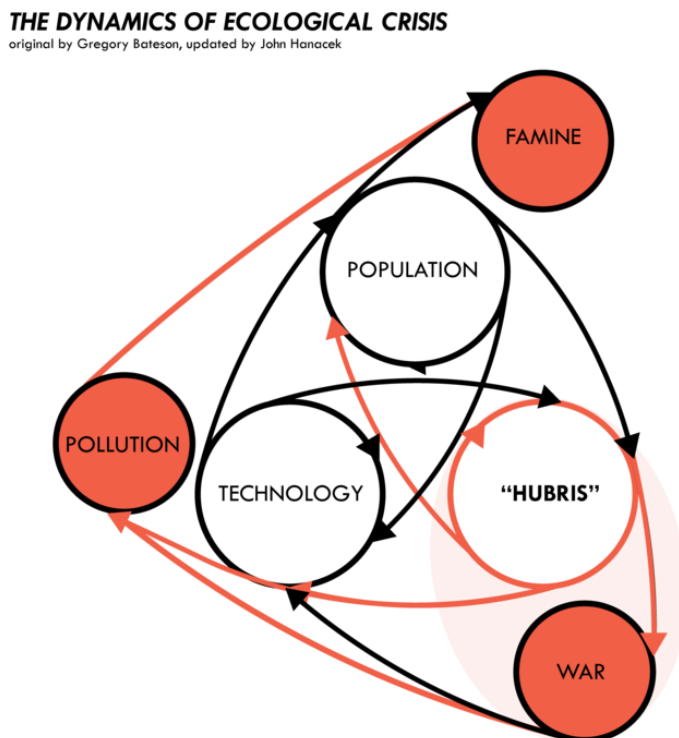
A ideia de Bateson quanto à crise ecológica é verossímil, apesar de sua correlação com aspectos pessoais que não são o alvo deste trabalho. Mostra-se condizente com a dinâmica da maioria das crises ecológicas que sempre caminham para a escassez e conflitos:

Todas as ameaças atuais para a sobrevivência do homem são rastreáveis às três causas fundamentais: progresso tecnológico, aumento da população e certos erros no pensamento e atitudes da cultura ocidental, nossos 'valores' são errados. (...) Que esses fatores fundamentais certamente interagem. O aumento da população estimula o progresso tecnológico e cria essa ansiedade que nos colocou contra nosso meio ambiente e como inimigo; enquanto a tecnologia, juntamente com a suas facilidades, aumentam a população e reforçam nossa arrogância, ou "hubris", em relação ao meio ambiente natural.²³⁰

A Figura 2, na página 134, ilustra a dinâmica da crise ecológica, correlacionando a população, tecnologia, "hubris", escassez, guerra e poluição, segundo o autor:

²³⁰ BATESON, Gregory. *Steps to an ecology of mind*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000. p. 498.

Figura 2 - A dinâmica da crise ecológica segundo Bateson e aprimorada por Hanacek



Fonte: BATESON, Gregory. **Steps to an ecology of mind**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000. p. 499.

A realidade da mudança do clima e de suas interferências pode ser confirmada na Resolução 63/281 da Assembleia Geral das Nações Unidas, denominada “Mudança climática e suas possíveis implicações na segurança”, pelo reconhecimento da responsabilidade dos principais órgãos das Nações Unidas, quanto à manutenção da paz, à responsabilidade pela segurança internacional, pelo Conselho de Segurança e à responsabilidade por questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, incluindo a mudança climática, conferida à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social.²³¹ Sinaliza a relação dos efeitos da mudança no clima com as questões de segurança internacional, especialmente quanto aos efeitos de possíveis afetações em diversos territórios, como danos no ambiente, impacto na geração de alimentos e fluxos migratórios, como os transfronteiriços.

Já a Resolução 47/37, emitida em 25 de novembro de 1992, denominada “Proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado”, apresenta algumas preocupações e solicitações, como:

²³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 63/281. Nova Iorque, 3 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 05 nov.2017.

1. Insta os Estados a tomarem todas as medidas para assegurar o cumprimento das leis internacionais existentes aplicáveis à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado;
2. Apela a todos os Estados que ainda não o fizeram a considerar tornando-se partes nas convenções internacionais relevantes;
3. Insta os Estados a tomar medidas para incorporar as disposições do direito internacional aplicável à proteção do ambiente em seus manuais militares e garantir que eles sejam efetivamente divulgados;²³²

O clima e sua alteração guardam relação com o surgimento de conflitos armados, configurando, muitas vezes, sua causa direta ou indireta. Assim, estão intrinsecamente associados com a questão de segurança.

Faz-se necessária uma breve explanação acerca da segurança nacional e internacional, sendo que esta última de maior amplitude.

O termo “segurança internacional” passou a ser empregado com a Guerra Fria. Com o seu fim, a expressão segurança nacional ganhou corpo, diante de ações violentas e políticas, com as relacionadas ao terrorismo.

Nos dias atuais, o estudo relacionado à segurança evoluiu e se disseminou, ganhando o reconhecimento e interesse da sociedade civil.

Segundo João Amorim, existem cinco grandes áreas de segurança: i) a militar; ii) a política; iii) a social; iv) a econômica e v) a ecológica, também conhecida por ambiental.²³³

Jon Barnett, citado por Amorim, define segurança ambiental como “o processo de se reduzir pacificamente a vulnerabilidade humana à degradação ambiental provocada pelo ser humano, através do combate às causas da degradação ambiental e da insegurança humana”.²³⁴

O processo de mitigação dos efeitos da degradação ambiental alcançará também as consequências adversas da mudança climática, impactando também os demais setores afetados diretamente pelo aquecimento global, pelo aumento da emissão de gases causadores de efeito estufa.

²³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução 47/37. Nova Iorque, 25 de novembro de 1992. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/47/37>>. Acesso em 05 nov.2017.

²³³ AMORIM, João Alberto Alves. **A Onu e o meio ambiente**: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015. p. 125.

²³⁴ BARNETT, Jon *apud* AMORIM, João Alberto Alves. **A Onu e o meio ambiente**: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015. p. 126.

O Relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado por Gro Harlem Brundtland, menciona expressamente o estresse ambiental e sua relação com o surgimento de conflitos, que promove o desenvolvimento insustentável, argumentando que este tema deve ser tratado por todos:²³⁵

*The environmental consequences of armed conflict would be most devastating in the case of thermo-nuclear war. But there are damaging effects too from conventional, biological, and chemical weapons, as well as from the disruption of economic production and social organization in the wake of warfare and mass migration of refugees. But even where war is prevented, and where conflict is contained, a state of 'peace' might well entail the diversion into armament production of vast resources that could, at least in part, be used to promote sustainable forms of development.*²³⁶
237

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresenta princípios relacionados à preservação do meio ambiente e aos conflitos armados:

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.²³⁸

Deste modo, a observância da proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, mesmo em conflitos armados, está presente na legislação internacional.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), em seu 4º Relatório, afirma que a mudança climática deverá aumentar o deslocamento de pessoas e populações carentes de recursos de forma não planejada, que estará altamente exposta a eventos naturais

²³⁵ _____. Assembleia Geral 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development.** Nova Iorque, 11 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 ago.2017. p. 107.

²³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development.** Nova Iorque, 11 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 ago.2017. p. 107.p. 286.

²³⁷ As consequências ambientais dos conflitos armados seriam mais devastadoras no caso da guerra termonuclear. Mas também existem efeitos prejudiciais das armas convencionais, biológicas e químicas, bem como da ruptura da produção econômica e da organização social na sequência da guerra, e da migração em massa de refugiados. Mas, mesmo quando a guerra é impedida, e onde o conflito está contido, um estado de "paz" poderia implicar no desvio de vastos recursos dentro da produção de armamentos que poderiam, pelo menos em parte, ser usados para promover formas de desenvolvimento sustentáveis. (tradução livre)

²³⁸ _____. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.unu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 18 out. 2017.

extremos, especialmente nos países em desenvolvimento com baixa renda. Poderá aumentar indiretamente o risco de conflitos violentos devido, ainda, à pobreza e ao choque econômico.²³⁹

Segundo Amorim, “desde 1990, ao menos 17 grandes conflitos – nove dos quais no continente africano – foram motivados pela exploração de recursos naturais. Guerras civis como as da Libéria, Angola e da República Democrática do Congo foram focadas em recursos de valor econômico como madeira, diamantes e petróleo”.²⁴⁰

Etiópia, Sudão e Somália, entre outros, disputam por recursos naturais, como terras agrícolas férteis e fontes de água doce. No Oriente Médio, a crise é por petróleo e água. Angola, República Democrática do Congo e Serra Leoa brigam pelo controle das jazidas de diamante.

Bangladesh também possui histórico de conflito ambiental, desde a independência da Índia. Atualmente é afetada pelas rixas com Myanmar. Já recebeu mais de 655.000 refugiados *Rohingya*, desde agosto de 2017 e encontra problemas internos para alocação de todos os seus cidadãos.²⁴¹

A disputa entre Israel e Palestina envolve terras férteis, domínio da água e gás natural. Na Europa, há a disputa na Ucrânia, envolvendo o acesso a gasodutos.

É provável que os avanços de efeitos cada vez maiores da mudança climática intensifiquem os conflitos, por acesso à água potável, terras cultiváveis, recursos naturais e até por imigrações causadas por danos ao ambiente decorrentes do clima.

3.4 A contraprova da mudança no clima e a violação de direitos humanos

A comprovação de efeitos adversos, originados pela mudança do clima, observa-se com a análise dos Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC).

Desde o primeiro, publicado em 1990, o IPCC apresentou dados que demonstravam a ocorrência das mudanças no clima e dos efeitos dos gases causadores do efeito estufa:

²³⁹ _____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.p. 16.

²⁴⁰ AMORIM, João Alberto Alves. **A Onu e o meio ambiente: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 135.

²⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Organização Internacional para as Migrações (OIM). IOM Bangladesh: Rohingya refugee crisis response. External Update. 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Rohingya-Crisis-Response-Sitrep-21Dec2017.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017. p. 1

Em primeiro lugar, a temperatura média da superfície da Terra já é 32°C mais quente do que seria, se os gases de efeito estufa naturais não estivessem presentes. As medições por satélite da radiação emitida, a partir da superfície terrestre e da atmosfera, demonstram a absorção em razão dos gases de efeito estufa.

Em segundo lugar, sabemos que a composição das atmosferas de Vênus, Terra e Marte são muito diferentes, e suas temperaturas superficiais (apresentada na tabela abaixo)²⁴² estão de acordo com as calculadas com base na teoria dos efeitos de estufa. Em terceiro lugar, as medidas dos núcleos de gelo, que datam de 160 mil anos, mostram que a temperatura da Terra estava intimamente relacionada à concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. O registro do núcleo de gelo mostra que os níveis atmosféricos de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso foram muito menores durante as idades glaciais do que nos períodos interglaciais. É provável que as mudanças nas concentrações de gases de efeito estufa contribuíram, em parte, para as grandes (4°C - 5°C) oscilações de temperatura entre as idades glaciais e os períodos interglaciais.²⁴³

O 5º Relatório do IPCC divulga o aumento das emissões de gases causadores do efeito estufa, além da elevação de temperatura do ambiente e das águas. Indica, ainda, outros dados relevantes, como o aumento da temperatura média da superfície, em torno de 5°C a 7°C na maioria dos continentes, que poderá atingir a marca de 11°C no período de 2081 a 2100, utilizando os cenários dos modelos RCP2.6 e RCP8.5.

O contexto do RCP2.6 é o que aponta a manutenção do aquecimento global abaixo de 2°C, considerando as temperaturas pré-industriais. O RCP8.5 sinaliza as altas emissões de gases causadoras do efeito estufa.

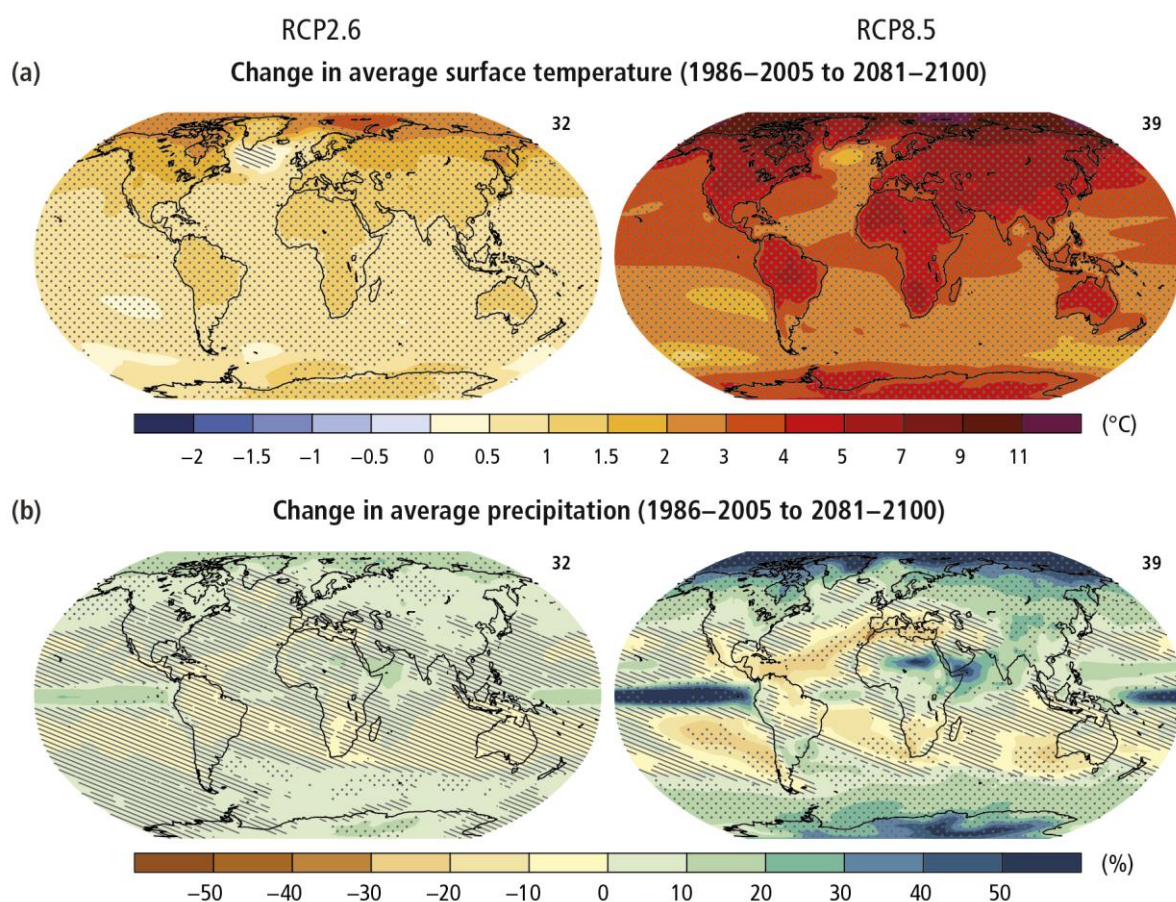
As mudanças na precipitação não serão uniformes. As altas latitudes e o Pacífico Equatorial serão susceptíveis ao aumento na média anual, sob o cenário indicado na RCP8.5. Em muitas regiões secas de latitude média e subtropical, a precipitação média provavelmente diminuirá, enquanto que em muitas regiões úmidas de latitude média, provavelmente aumentará, sob o cenário RCP8.5. Eventos extremos de precipitação sobre a maioria das massas

²⁴² Na tabela mencionada que retrata a comparação das temperaturas da superfície, sem a presença do efeito dos gases causadores do efeito estufa, encontram-se para Vênus, Terra e Marte as temperaturas de 46°C, -18°C e -57°C, respectivamente. As temperaturas superficiais registradas em Vênus, Terra e Marte foram 477°C, 15°C e -47°C, respectivamente. A grande diferença de aquecimento registrado, se comparada a composição de gases causadores de efeito estufa nas atmosferas de Vênus, que representa mais de 90% de dióxido de carbono, enquanto que na Terra esse percentual alcança aproximadamente 0,04% de dióxido de carbono e 1% de água, revela que os efeitos da emissão de gases causadores do efeito estufa podem trazer resultados muito mais negativos do que se esperava. Esta tabela está presente no Anexo F, na página 182.

²⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments. IPCC first assessment report overview and policymaker summaries and 1992 IPCC supplement.** Jun. 1992. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_full_report.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017. pp. XXXVI – XXXVII.

terrestres de latitude média e sobre regiões tropicais úmidas poderão ser mais frequentes e intensos, conforme a Figura 3:²⁴⁴

Figura 3 - Mudança da temperatura média na superfície e mudança na precipitação média (1986-2005 para 2081-2100)



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017. p. 12.

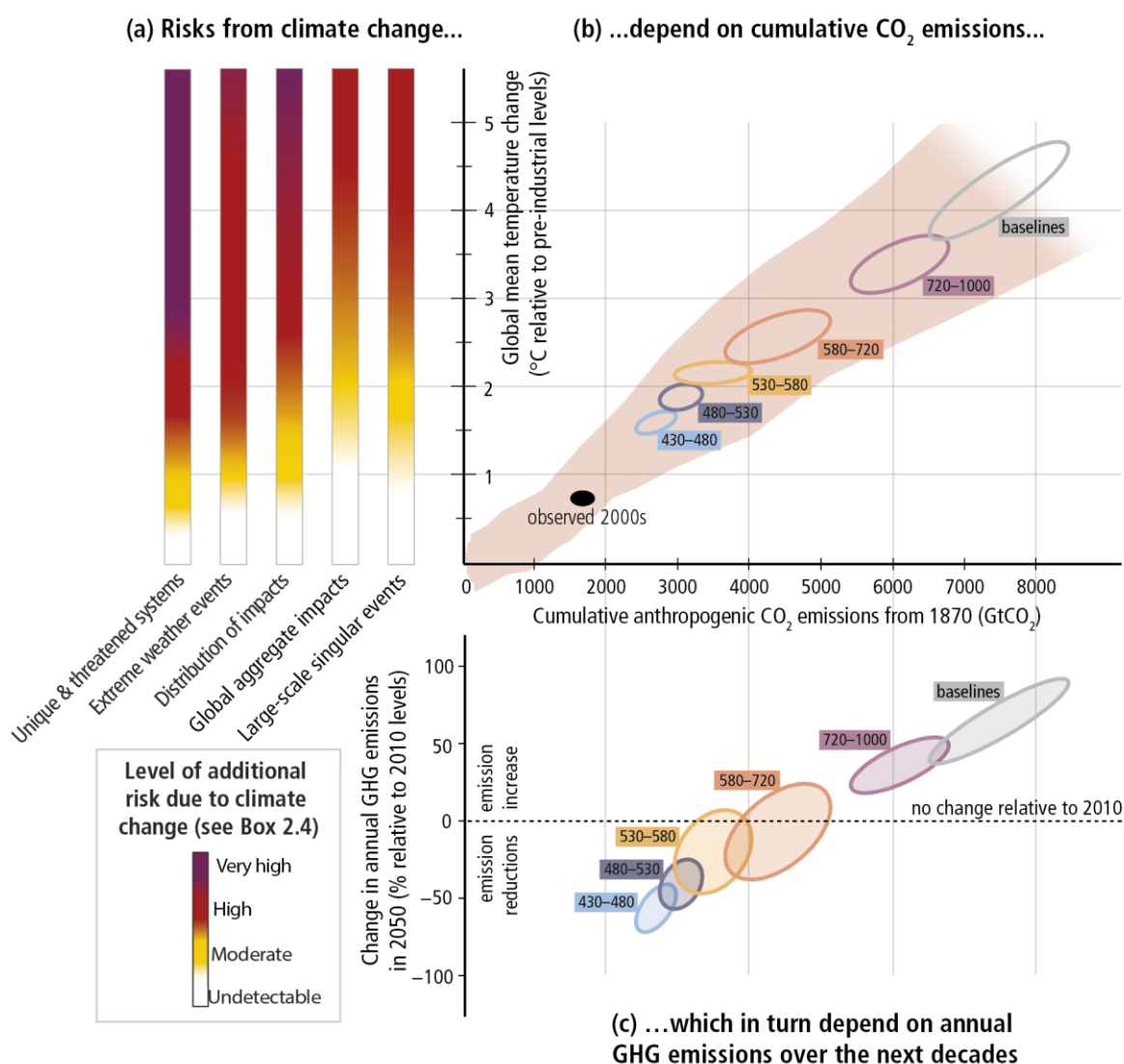
Analisando os riscos que a mudança climática poderá ocasionar, o 5º Relatório apresenta cinco razões para a preocupação (RFCs) que agregam riscos de mudança climática e ilustram as implicações do aquecimento e da adaptação que limitam pessoas, economias e ecossistemas em setores e regiões: a) único sistema ou sistemas ameaçados, b) eventos climáticos extremos,

²⁴⁴ _____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017. p. 12.

c) distribuição de impactos, d) impactos agregados globais e e) grande escala de eventos singulares.²⁴⁵

Sem esforços para mitigação adicional, além dos já realizados hoje e, mesmo com adaptação, o aquecimento até o final do século XXI poderá atingir um risco muito alto de impactos severos, generalizados e irreversíveis globalmente, como se verá na Figura 4.

Figura 4 - A relação entre os riscos das mudanças climáticas, a mudança de temperatura, as emissões cumulativas de dióxido de carbono (CO₂) e as mudanças em emissões anuais de gases de efeito estufa (GEE) até 2050.



²⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.p. 18.

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017, p. 18.

Na maioria dos cenários, sem esforços adicionais de mitigação, é mais provável que a temperatura não exceda 4°C, acima dos níveis pré-industriais, até 2100. Alguns riscos de mudanças climáticas, como para sistemas únicos e ameaçados e os associados a eventos climáticos extremos, serão moderados a altos, com temperaturas de 1°C a 2°C acima dos níveis pré-industriais.²⁴⁶

As emissões de gases causadores de efeito estufa necessitam de uma drástica redução. Mas, mesmo assim, os riscos climáticos seriam inevitáveis, se analisada a emissão anual.

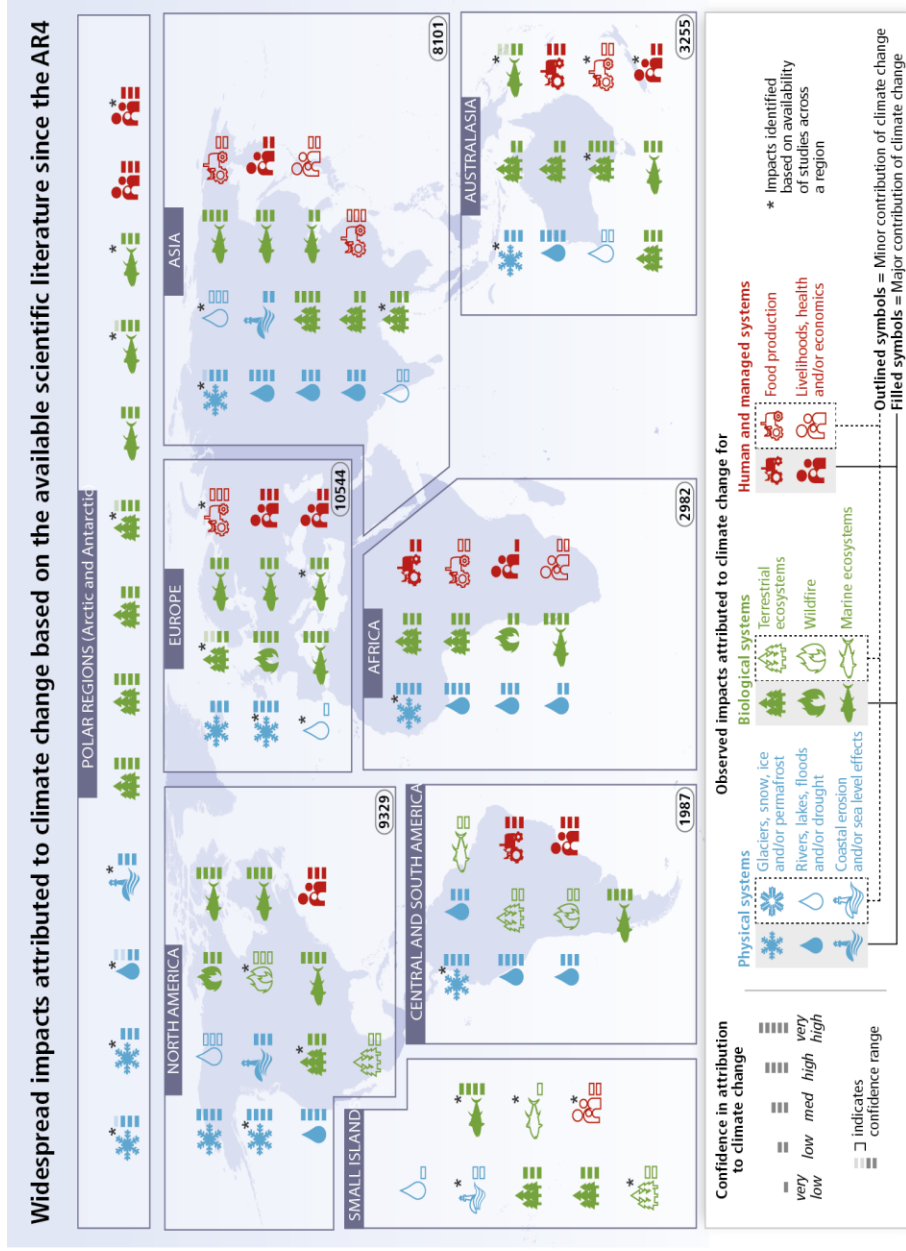
As elipses mostram o aquecimento antropogênico total em 2100 *versus* as emissões cumulativas de CO₂ de 1870 para 2100 de um modelo climático simples (resposta do clima médio), nas categorias de cenários de simulação usadas no *Working Group III* (WGIII), compreendendo as faixas da RCP2.6 a RCP8.5.

A largura das elipses, em termos de temperatura, é causada pelo impacto de diferentes cenários para *drivers* climáticos não relacionados ao CO₂. A elipse cheia mostra as emissões observadas até 2005 e as temperaturas observadas na década 2000-2009. Os números relacionados nos quadros próximos às elipses, compreendem partes por milhão (ppm), ligados à concentração de dióxido de carbono.

O 5º Relatório do IPCC mostra os impactos que cada continente poderá sofrer com a mudança do clima, considerando os relacionados ao sistema físico (glaciais, *permafrost*, gelo, neve, rios, lagos, enchentes, erosão e efeitos no nível do mar), ao sistema biológico (englobando os ecossistemas terrestre, marinho e incêndios) e ao sistema humano (compreendendo a produção de alimentos, a vida humana, a saúde e o setor econômico). Alinha, ainda, o grau de impacto que gerará, do nível muito baixo até o muito alto.

²⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017, p. 19.

Figura 5 - Impactos generalizados atribuídos à mudança climática com base na literatura científica disponível desde o AR4



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

Diante de todos os impactos apresentados, observa-se que diversos direitos fundamentais presentes nos diplomas legais internacionais de Direitos Humanos acabam violados, como a vida, a saúde, o trabalho, a residência, a educação e o meio ambiente equilibrado.

Assim, a comprovação da ocorrência da mudança no clima, bem como seu reflexo no cotidiano das pessoas e os possíveis impactos que surgirão em curto prazo, podem ser demonstrados por meio das pesquisas apresentadas nos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, correlacionados com a violação dos Direitos Humanos, previstos nos documentos internacionais.

3.5 Estudo de casos

Após todo este estudo, serão apresentadas conjunturas ligadas aos efeitos da mudança no clima que fomentam alterações significativas nos fluxos migratórios, especialmente o deslocamento para outros países, em virtude da impossibilidade de permanência no local de origem ou de residência habitual.

Serão abordados os casos de Tuvalu e Kiribati, ambos territórios insulares. Os dois primeiros estão situados na Oceania, no Oceano Pacífico.

Será retratada, ainda, a situação de Bangladesh, na Ásia, que sofre com constantes inundações e o aumento do nível do mar.

3.5.1. Tuvalu e Kiribati

Ambas as ilhas estão situadas na Oceania, no Oceano Pacífico. Tuvalu conta com aproximadamente 11 mil habitantes, distribuídos em nove atóis, a 1 metro do mar. O ponto mais alto possui 5 metros em relação ao nível do mar.

Kiribati é um arquipélago composto por 33 ilhas e atóis. Apenas 20 delas são habitadas, com uma população de aproximadamente 114 mil pessoas. Do mesmo modo que Tuvalu, está a 1 metro do nível do mar e seu ponto mais alto está a 81 metros daquele, em apenas uma das ilhas.

Como o nível do mar aumenta em torno de 3,4 milímetros, as previsões do IPCC constantes do último Relatório, simulam que em 2100 o nível do mar pode subir entre 82 centímetros a 1 metro, em situações críticas de emissão de gases causadores de efeito estufa.

Ambos os países correm sério risco de desaparecimento, ante o cenário apresentado. Ademais, são constantemente afetados com enchentes causadas pelas constantes precipitações.

Segundo o IDMC, Tuvalu apresentou elevados números de deslocamento interno. Em torno de 5.400 pessoas migraram em 2015, dentro de uma população de 9.900 habitantes.²⁴⁷

Em Kiribati, os registros demonstram a elevação do número de deslocamentos registrados desde 2008. Sua população alcança o número aproximado de 114.000 habitantes. Contudo, as migrações em 2008 atingiram cerca de 85 pessoas. Já em 2015, este patamar avançou para 2.500 pessoas, um aumento de, aproximadamente, 2.940%.²⁴⁸

Diante do aumento do nível do mar e do desaparecimento de faixa de terra, Tuvalu, Kiribati e outras ilhas do Pacífico, assinaram acordo com a Nova Zelândia, para que esta e a Austrália, recebam seus imigrantes, os maiores países próximos, em extensão territorial. Esta foi a ação encontrada por estes Estados, já que o Acordo de Paris representa pouco avanço na mitigação dos efeitos da mudança do clima.

Porém, há restrições quantitativas consideráveis para a recepção dos habitantes destas ilhas menores junto ao governo da Nova Zelândia, pois a imigração é regulamentada por um documento administrativo denominado Categoria de Acesso do Pacífico (PAC), que concede visto de residência anual a 250 cidadãos de Fiji, 250 de Tonga, 75 de Tuvalu e 75 de Kiribati. Conforme se verifica no Anexo G, na página 183, há uma série de condições para a sua oferta, desde 2002, renovadas anualmente.²⁴⁹

Entre as condições para a solicitação de visto de residência, é obrigatoriamente necessário possuir cidadania de Fiji, de Tonga, de Tuvalu ou Kiribati; ter realizado o registro do PAC e ser escolhido dentro do grupo relevante destas inscrições; apresentar seu pedido de visto de residência no âmbito do PAC, no prazo de oito meses, a partir do aviso escrito de escolha de seu registro dentro do grupo relevante do PAC; ter entre 18 e 45 anos, na data de encerramento do registro; possuir uma oferta de emprego ou parceria de emprego na Nova Zelândia, no momento de seu registro; se possuir filhos dependentes, deve apresentar renda

²⁴⁷ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal Displacement Country Profile: Tuvalu. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/countries/tuvalu/>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

²⁴⁸ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal Displacement Country Profile: Kiribati. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/countries/kiribati/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

²⁴⁹NOVA ZELÂNDIA. Immigration. S1.40: pacific access category. Disponível em: <<https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/46618.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

mínima bruta de NZ\$33,739.68; atingir um nível mínimo de habilidade no idioma inglês e atender os requisitos de saúde exigidos. Todos estes são cumulativos devem ser atingidos, bem como os específicos para cada nacionalidade, previstos no documento, inclusive quanto os dependentes.

Por conta das restrições, muitos habitantes destes países não são contemplados, seja pela falta de atendimento a qualquer dos requisitos, seja pelo número insuficiente de vistos concedidos.

Diante da grande insatisfação e frustração pela perda de oportunidades para uma nova vida, uma família de Tuvalu pleiteou judicialmente em 2014, via apelação, a concessão de vistos de residência junto ao Governo da Nova Zelândia, pela negativa que já tinham sofrido em âmbito administrativo.²⁵⁰ Argumentou que poderia sofrer os impactos adversos das mudanças climáticas, se fosse deportada para Tuvalu. O Tribunal de Imigração e de Proteção da Nova Zelândia concluiu que a família havia se enquadrado em “circunstâncias excepcionais de caráter humanitário, o que tornaria injusto ou excessivamente severo que os apelantes fossem removidos da Nova Zelândia”.²⁵¹ Assim, concedeu o visto à família, fundamentando sua decisão no *Immigration Act 2009*, reconhecendo que os impactos das mudanças climáticas podem afetar o gozo dos direitos humanos e, ainda, pelo fato de que já estava integrada no país, porque grande parte dos familiares já estavam ali domiciliados.

Trata-se de um auxílio singelo à questão. Mas de fato, está longe de alcançar a efetiva transferência de todos os habitantes destas ilhas, quando a perda de território afetar maiores áreas habitadas.

Portanto, deve ser criado um instituto que possa, de fato, garantir a transferência destas pessoas para outros territórios estrangeiros, de forma célere e efetiva, na proteção de direitos básicos daqueles que são afetados pela mudança do clima, e que já sofreram com a perda de seu país de origem e sua nacionalidade.

²⁵⁰ THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/in-re-ad-tuvalu-immigration-and-protection-tribunal-new-zealand-2014/>>. Acesso em 23 dez.2017.

²⁵¹ NOVA ZELÂNDIA. Immigration and Protection Tribunal. NZIPT 501370-371. Apelante: AD (Tuvalu). 4 de junho de 2014. Disponível em: <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

Figura 6 - Imagem aérea de Tuvalu



Fonte: SPACEINFO. Tuvalu: Islands in danger. Disponível em: <<http://spaceinfo.com.au/2010/08/28/tuvalu-islands-in-danger/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

3.5.2 Bangladesh

Bangladesh é um país asiático que faz fronteira, quase que integralmente, com a Índia. Apenas no sudeste faz fronteira com Myanmar. O Golfo de Bengala compõe seu litoral.

Ocupa um território de 144 mil metros de quilômetros quadrados, aproximadamente. Possui poucas elevações acima do nível do mar e conta com um delta que abrange os rios Ganges, Bramaputra e Meghna. Aproximadamente 7% é formado por água, concentrando uma alta densidade populacional, considerado um dos países menos desenvolvidos do mundo.²⁵²

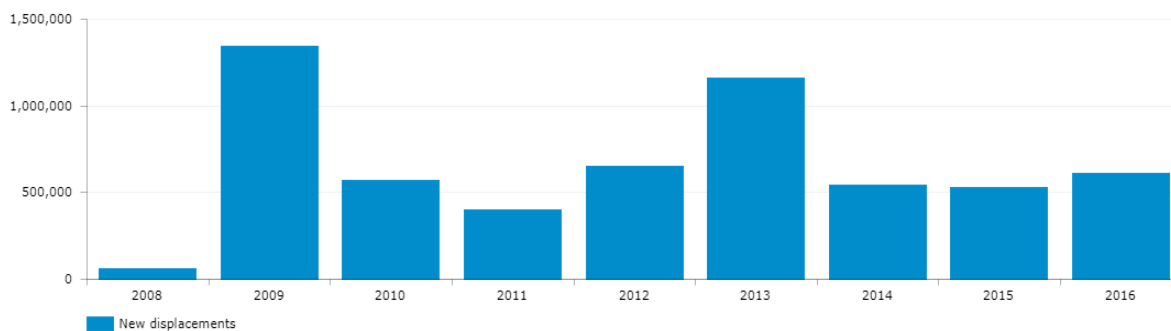
²⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP). **Human Development Report 2013: The rise of de South – Human Progress in a *Diverse World***. Nova

O país sofre com as constantes inundações decorrentes do aumento do nível do mar e do crescente número de precipitações. Atualmente, é um dos mais vulneráveis frente a mudança do clima, sendo alvo também de ciclones tropicais.

Desde sua independência em 1971, após uma luta armada contra o Paquistão, viveu alguns episódios de conflito armado, especialmente com a presença de ditaduras militares entre 1975 a 1997, alternadas entre partidos rivais, ampliando os movimentos de deslocamento interno no país.²⁵³

Segundo o IDMC, Bangladesh sofreu a ação direta da mudança climática. Foi realizado o estudo das migrações internas ocasionadas por eventos naturais, como enchentes e ciclones e, ainda, pela ocorrência de conflitos armados e violência. Em 2016 ocorreram 614 mil deslocamentos internos ocasionados por tais eventos. Em 2015, o número foi de 531 mil e, em 2014, 542 mil. Entre 2009 e 2013 ocorreram os maiores fluxos internos, pelas mesmas razões, totalizando a ordem de 1.342.000 e 1.160.000, respectivamente, como se observa da Tabela 5:

Tabela 5 - Deslocamentos motivados por Desastre – Bangladesh



Fonte: INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal Displacement Country Profile: Bangladesh. Mid-year update 2017 (january-june). Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

Apenas para ilustrar, as enchentes ocorridas entre os anos de 2009 a 2012 deslocaram internamente 14.100 pessoas.²⁵⁴

Iorque, 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

²⁵³ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Norwegian Refugee Council Bangladesh: comprehensive response required to complex displacement crisis. Genebra, 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Asia/Bangladesh/pdf/201501-ap-bangladesh-overview-en.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2017. p. 3.

²⁵⁴ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal Displacement Country Profile: Bangladesh. Mid-year update 2017 (january-june). Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

Em 2016, o país totalizou 426 mil migrações decorrentes de conflito e violência e 614 mil por desastres. Apenas no primeiro semestre de 2017, houve 855 mil novos deslocamentos originados pelo ciclone tropical Mora, marcado por enchentes e deslizamento de terras.²⁵⁵ Segundo Christiansen.²⁵⁶

As a low-lying coastal country, situated in the delta of three major rivers, Bangladesh's population has always been threatened by natural disasters such as cyclones and flooding. The influence of climate change increases these threats. As sea level rise, cyclones, river flooding, erosion, tidal surges, and silting of arable land become less predictable, more frequent and more intense.²⁵⁷

O país ocupa território similar ao tamanho do Estado do Amapá, porém possui uma população aproximada de 163 milhões de pessoas, ou seja, 220 vezes a sua população. Segundo a *Displacement Solutions & Young Power in Social Action (YPSA)*:²⁵⁸

Studies reveal that climate change could cause the forced displacement of up to 30 million people in Bangladesh by 2100 if sea levels rise - as they are expected to - by 80cm or more. Therefore, Bangladesh will have to face the challenge of mass migration, both external and internal, due to climate change as the country is not yet adequately prepared in provide permanent rights-based solutions for the relocation of such a large number of climate displaced people.²⁵⁹

Estima-se que grande parte da população de Bangladesh deva imigrar dentro das próximas décadas, em virtude das implicações do clima em seu território, que cada vez mais sofre com as inundações e aumento do nível do mar.

Mais uma vez, demonstra-se a necessidade do surgimento de uma legislação com aplicabilidade e eficácia universal, no âmbito do Direito Internacional, para regulamentar e

²⁵⁵ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal Displacement Country Profile: Bangladesh. Mid-year update 2017 (january-june). Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

²⁵⁶ CHRISTIANSEN, Silke Marie. **Climate Conflicts**: a case of international environmental and humanitarian law. Lüneburg: Springer, 2016. p. 51.

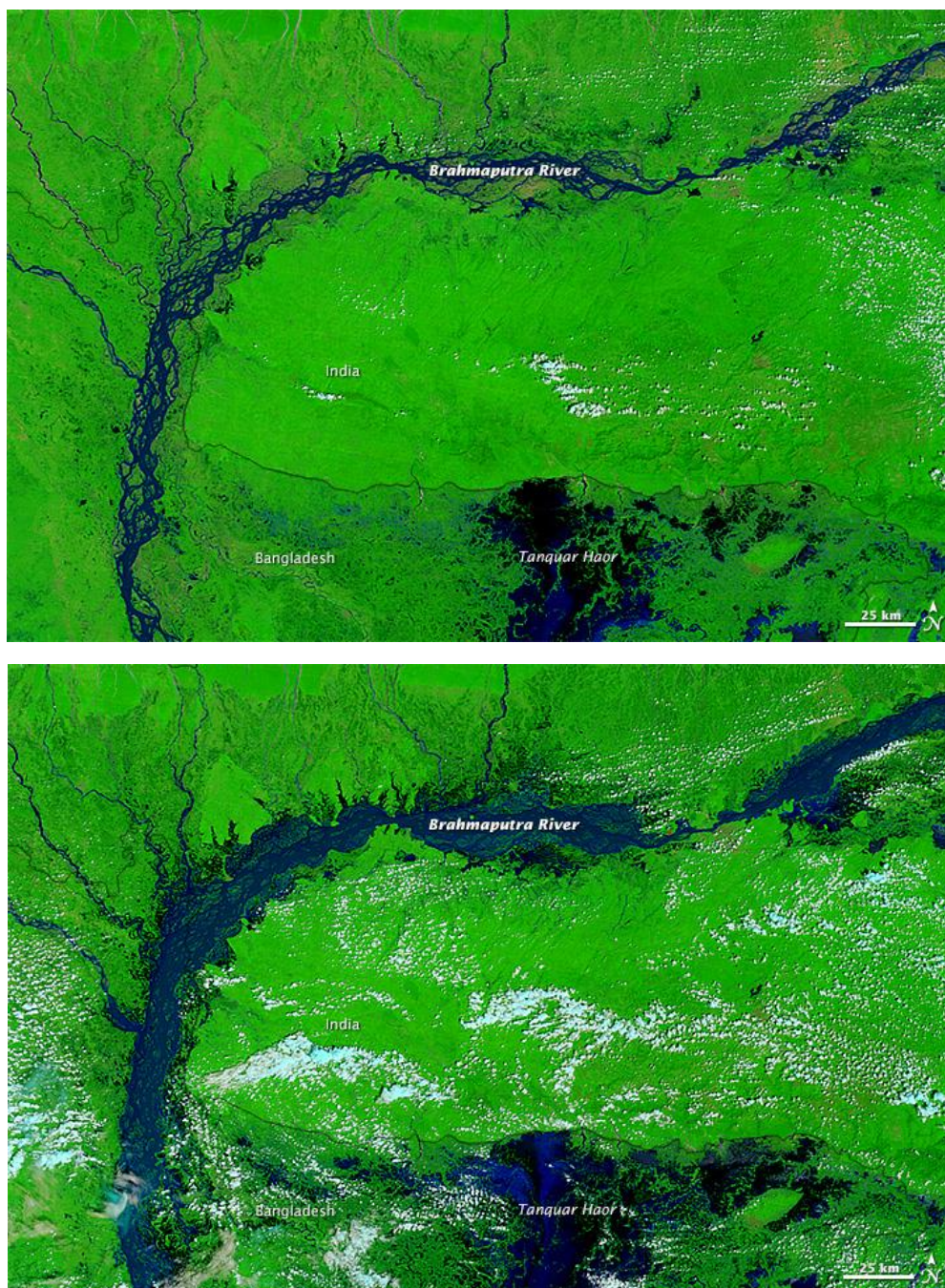
²⁵⁷ Como um país costeiro de baixa altitude, situado no delta de três rios principais, a população de Bangladesh sempre foi ameaçada por catástrofes naturais, como ciclones e inundações. A influência das mudanças climáticas aumenta essas ameaças. À medida que o aumento do nível do mar, os ciclones, as inundações dos rios, a erosão, picos das marés e o assoreamento de terras aráveis tornam-se menos previsíveis, mais frequentes e mais intensas. (tradução livre)

²⁵⁸ DISPLACEMENT SOLUTIONS & YOUNG POWER IN SOCIAL ACTION (YPSA). Bangladesh housing, land And property (HLP) rights initiative. Climate displacement in Bangladesh: stakeholders, laws and policies: mapping the existing institutional framework. jul. 2014. Disponível em: <<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Mapping-Study-Climate-Displacement-Bangladesh.pdf>>. Acesso em: 20 dez.2017.

²⁵⁹ Estudos revelam que as mudanças climáticas podem causar o deslocamento forçado de até 30 milhões de pessoas em Bangladesh até 2100, se os níveis do mar aumentarem - como são esperados - em 80 cm ou mais. Por conseguinte, Bangladesh terá que enfrentar o desafio da migração em massa, tanto externa como interna, devido à mudança climática, já que o país ainda não está preparado adequadamente para fornecer soluções permanentes baseadas em direitos para a realocação de um número tão grande de pessoas deslocadas pelo clima.

auxiliar na recepção e acolhida dos estrangeiros que imigraram por questões ambientais, especialmente decorrentes da mudança do clima.

Figura 7 - Inundações em Bangladesh e Índia



Fonte: NASA. Earth Observatory. Disponível em: <<https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=84299>>. Acesso em 17 nov. 2017.

CONCLUSÃO

O estudo da mudança do clima e seus impactos não deixa dúvidas que o tema é de extrema relevância mundial. Independentemente do local que contribuiu para tal efeito, o resultado poderá afetar territórios bastante distantes.

Entretanto, fez-se necessária a compreensão sobre o conceito de mudança climática, que corresponde a qualquer ação direta ou indireta do homem que altere a composição da atmosfera mundial e que se agregue àquela provocada pela variabilidade do clima natural observada.

Diante da relevância do tema as Nações Unidas e outras organizações internacionais objetivam e estimulam a adoção de medidas mitigadoras efetivas por meio da elaboração de documentos legais de âmbito universal.

Deste modo, foi criado o Painel Intergovernamental para Mudança do Clima (IPCC) pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com o objetivo de avaliar as pesquisas, interpretá-las e reunir informações relevantes em relatórios, ante a preocupação com o aquecimento global.

A partir dos relatórios do IPCC, iniciados em 1990, sendo que sua última versão foi apresentada em 2014, são apresentados estudos científicos acerca das alterações que o clima vem ocasionando ao meio ambiente e suas implicações futuras à sociedade, comprovando de fato os efeitos do clima.

Muitos países aderiram às políticas de mitigação para a mudança do clima e redução dos níveis de emissão de gases causadores de efeito estufa. Porém todas as ações brasileiras tomadas mostram-se insuficientes, ante os estudos apresentados e os possíveis efeitos do clima nos diversos cantos do mundo.

É esperado em nível mundial um engajamento ainda mais efetivo, mediante a adoção de ações eficazes para a diminuição dos níveis de gases causadores de efeito estufa e, até mesmo, para adesão às políticas preventivas ao avanço dos efeitos da mudança do clima, como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o acordo de Paris, que são tratados internacionais que apresentam mecanismos e metas para redução de emissão dos níveis de gases causadores de efeito estufa.

O Acordo de Paris, assinado em 2015, apresenta um novo mecanismo de redução de emissões dos gases causadores do efeito estufa, denominados Contribuições Nacionalmente Determinadas (NCDs), correspondendo às metas e compromissos definidos por cada um dos países de modo autônomo, observando sua capacidade de redução de emissão de gases causadores de efeito estufa.

Por meio da análise das ações no âmbito nacional, demonstra o Brasil sua preocupação com o tema, contudo suas ações mostram-se bastantes ineficientes, sendo que não alcançará as metas estabelecidas em sua legislação nacional, ademais foram retratadas as legislações estaduais relacionadas à mudança do clima.

Na legislação nacional brasileira são replicados alguns princípios importantes do direito ambiental e utilizados em documentos internacionais como a dignidade da pessoa humana, prevalência dos direitos humanos, cooperação entre os povos, meio ambiente ecologicamente equilibrado e da solidariedade intergeracional, presentes na Constituição Federal como em legislações específicas de proteção ao meio ambiente ou de prevenção à mudança do clima.

Foram ainda apresentadas jurisprudências internacionais e estrangeiras relacionadas à demanda de proteção da sociedade frente à mudança do clima, demonstrando que muitas cortes estrangeiras estão concedendo os pleitos perpetrados pela população em geral frente a Administração Pública dos países e grandes empresas. Foi analisado o crescente número de demandas relacionadas à mudança climática, demonstrando cada vez mais a importância do assunto e a necessidade de ações mais efetivas para conter o avanço dos efeitos do clima, destacando o descontentamento advindo da sociedade civil que não aguarda mais a atuação dos entes governamentais e reivindica a proteção deste direito fundamental, que é o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado considerando os aspectos climáticos também.

Também houve a preocupação da abordagem do tema migratório, referenciando os diversos institutos correlatos como o refúgio e o asilo diplomático, além dos fluxos migratórios em geral, tratando da distinção entre cada um dos termos de modo a evidenciar as diferenças entre os diferentes institutos.

Foi realizada a distinção entre os institutos do refúgio e do asilo diplomático em suas nuances, sendo que o primeiro é mais aplicado se comparado ao segundo, e o segundo, muito difundido nos países latino-americanos até mesmo pela questão histórica e política.

O refúgio, instituto em alta, e muito utilizado nos dias atuais, mereceu destaque e estudo de todos os diplomas legais internacionais relacionados ao mesmo, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, seu Protocolo de 1967 além de recomendações e resoluções no âmbito das Nações Unidas e União Europeia, merecendo destaque o princípio do *non-refoulement*, que representa um grande avanço em termos humanitários, não permitindo a expulsão do estrangeiro.

A legislação internacional no âmbito regional também foi analisada sendo estudados documentos vigentes na União Europeia, no Continente Africano e nas Américas versando sobre o refúgio/asilo.

Foi também realizado o estudo das normas brasileiras relacionadas à questão migratória, sendo apresentada a Lei nº 13.445/2017, conhecida como lei de Migração, que é a nova lei que regulará as questões relacionadas aos estrangeiros, incluindo o instituto do refúgio. Esta legislação trouxe uma grande inovação que é a proteção do estrangeiro frente a acolhida humanitária, correspondendo um dos princípios norteadores da política migratória do país, que poderá conceder abrigo e recepcionar os estrangeiros ou apátridas em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses.

A partir desta análise no âmbito internacional merece destaque o surgimento do instituto da acolhida humanitária na legislação brasileira, diante de sua inovação e evolução no trato e proteção dos imigrantes que necessitam de auxílio diante de situações diferenciadas que motivaram suas saídas de países de origem ou de moradia.

A grande inovação que o instituto da acolhida humanitária apresenta é a proteção de imigrantes e apátridas em situações antes não amparadas por legislação internacional, sendo inéditas as proteções oferecidas. Entre as condições inéditas de proteção pode-se elencar a situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Cabe discorrer cada uma das situações abarcadas pela acolhida humanitária, pois o instituto brasileiro ainda apresenta uma outra vantagem para o estrangeiro, que terá apenas que demonstrar a existência de qualquer uma das condições para a sua concessão, uma vez que configuram como fatos notórios, sendo de conhecimento público internacional, ficando muito simples a solicitação e motivação, não necessitando comprovar a existência de temor ou a efetiva perseguição contra a pessoa solicitante como no caso do refúgio ou do asilo, ou então do preenchimento de condições estabelecidas para o visto de residência.

Sobre cada situação que permite a invocação do instituto da acolhida humanitária a situação de grave ou iminente instabilidade institucional remete às instabilidades políticas, ideológicas, religiosas e até sociais, sendo bastante amplo o seu enquadramento.

Como se verifica, a acolhida humanitária poderá ser efetivamente aplicada em instrumentos internacionais de abrangência universal, segundo os mesmos moldes que a legislação nacional a caracterizou, permitindo uma atuação mais eficaz e uma maior cooperação entre os diferentes estados, especialmente nas questões relacionadas à mudança do clima e seus efeitos no ambiente.

No caso de conflito armado é evidente a necessidade de existência de conflitos com o uso de arma de qualquer natureza podendo se caracterizar como conflito civil interno ou com proporções de guerra intercontinental.

A calamidade de grande proporção e o desastre ambiental acabam se relacionando, mas podemos diferenciá-los sutilmente, uma vez que a calamidade de grande proporção advém por questões naturais essencialmente, como o caso de um terremoto, por exemplo, e o desastre ambiental por meio da intervenção humana, como o caso de um vazamento de petróleo de uma fonte produtora que sofreu uma falha e afetou uma grande faixa territorial impossibilitando a ocupação humana.

Neste caso são enquadrados os efeitos adversos da mudança do clima e da emissão de gases causadores do efeito estufa, podendo se concretizar por meio de uma ampliação de intensidade ou de quantidade de fenômenos naturais de grandes proporções como furações, tempestades, secas, precipitações e derretimento de glaciares e gelo.

A grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário é bastante simples quando analisados os documentos internacionais, sendo que a principal distinção entre eles corresponde a sua abrangência, uma vez que o direito internacional humanitário só é invocado em caso de violação de direitos fundamentais em momento de conflito armado ou guerra, sendo regulamentada expressamente nas Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais, apesar de sua origem nos costumes de guerra; diferentemente dos direitos humanos que abarcam a violação de direitos fundamentais como a vida, saúde, dignidade e liberdade em momentos de guerra ou de paz, materializando os valores e ideias perpetrados na comunidade internacional de modo geral, tendo sua origem também no direito costumeiro.

Como apresentado o instituto inovador da acolhida humanitária auxiliará enormemente a proteção efetiva dos estrangeiros que não veem outra possibilidade de melhoria e acesso aos direitos básicos a não ser por meio da mudança de país, garantindo melhores condições e até mesmo a própria sobrevivência, especialmente para os casos de calamidade e desastres ambientais até então nunca previstos em textos internacionais de aplicação universal.

Esta nova forma de acolhimento corresponde a uma inovação e ampliação na proteção de estrangeiros, de modo a ampliar consideravelmente as formas de proteção que o instituto do refúgio concedia, abarcando a situação e calamidade de grande proporção e desastre ambiental. A proteção brasileira frente aos desastres ambientais perpetrados no mundo muito se alinha com a política brasileira de proteção do clima, apesar de poucos avanços nas medidas mitigadoras, mas mostra total alinhamento entre o direito internacional, de defesa dos direitos

humanos, de proteção às populações vulneráveis e defesa do meio ambiente e ações frente às mudanças climáticas.

Foi proposto ainda o estudo da jurisprudência internacional sobre os fluxos migratórios. Entretanto, nenhuma demanda diretamente relacionada ao tema prosperou. Quanto aos assuntos migratórios, foram apresentadas Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, insuficientemente exploradas no cenário internacional, especialmente quando se relacionam com questões ambientais, sociais e econômicas.

Na esfera internacional somente os pleitos e solicitações que versam sobre questões estritamente relacionadas às condições de reconhecimento do refúgio, mediante a presença do temor de perseguição quanto à raça, religião, grupo social e ideal político acabam possuindo relevância, sendo totalmente desconsiderados os fluxos de cunho ambiental ou social.

Ante tal escassez de textos legais diretamente relacionados à migração, foi realizado o estudo dos principais motivos que podem gerar tais fluxos, especialmente considerando os fluxos de migração transfronteiriços ou internacionais.

Entre as principais motivações para os fluxos de pessoas foram suscitadas as questões de violência e conflito armado, as questões políticas e religiosas, as questões econômicas e as questões ambientais sendo apresentadas características e situações reais mediante o auxílio do relatório de migração de 2016 elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados com a presença de números para corroborar o estudo e análise. Para todas estas causas foram apresentados números provenientes de dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, embasando numericamente os grandes fluxos buscando demonstrar os possíveis impactos que acarretará.

Com maior preocupação em buscar informações relacionadas aos fluxos motivados por questões ambientais foram apresentadas algumas classificações seguindo alguns parâmetros como o prazo de duração, a intencionalidade do fluxo, as causas originárias para o fluxo.

Foram ainda estudados os fluxos climáticos, diretamente relacionados às intervenções das mudanças do clima sendo que, por adequadas, apresentação e classificação estão inseridas nos fluxos ambientais, ante sua maior abrangência

Outro tópico relevante apresentado foi o correto uso do termo para designar as pessoas que realizam o fluxo migratório, especialmente o transfronteiriço, no direito internacional, uma vez que não há qualquer disposição internacional ou diploma legal que verse sobre o tema, motivados por questões ambientais ou climáticas. Após a apresentação de diversos conceitos e ideias apresentadas, conclui-se que o melhor termo para a designação das pessoas oriundas de fluxos transfronteiriços ou internacionais motivadas por questões ambientais ou climáticas

deveria ser de ‘imigrante ambiental’. O termo para os fluxos internos motivados por questões ambientais recebe a denominação de deslocamento ambiental.

Questões relacionadas aos direitos humanos e a classificação dos direitos ao meio ambiente e da proteção ao clima também foram suscitadas de modo a demonstrar a efetiva necessidade e possibilidade de inserção no rol, mesmo sem sua expressa menção, vindos a estar diretamente relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo indiretamente alcançado por outros direitos como a vida, a residência e a saúde.

Quando se fala de fluxos migratórios relacionados ao meio ambiente e à mudança do clima, não é possível negar sua correlação com os conflitos armados e guerras. Foram explicitadas algumas situações para articular os temas de modo a demonstrar sua intrínseca correlação, como alguns eventos na África e no Oriente Médio.

Por fim foram retratados os mecanismos de comprovação da ocorrência das mudanças do clima e a sua necessidade de proteção ante a violação de direitos fundamentais elencados nas cartas internacionais, configurando violação à normas de *jus cogens*, sendo apresentadas as pesquisas científicas lideradas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, comprovando de fato a ocorrência da mudança do clima em diversas partes do mundo e suas implicações, ocasionando aumento de temperatura superficial, aumento de temperatura das águas, elevação do nível do mar, derretimentos de glaciais e *permafrost*, elevação ou diminuição dos níveis de precipitação, aumento na ocorrência de furacões e tempestades tropicais, todos estes efeitos diretamente relacionados ao aumento dos níveis de emissão de gases causadores de efeito estufa.

Outras implicações na sociedade global provenientes da mudança climática são a interferência junto aos ecossistemas terrestres e marinhos, com a possibilidade de extinção de espécies, a afetação na produção de alimentos, que poderá ser intensamente afetado em razão da mudança de ciclos de precipitação e de temperaturas, além da ocupação irregular de terras decorrentes dos fluxos migratórios, da erosão e desaparecimento de terras em razão de inundações, precipitações e elevação do nível do mar. Estes impactos possuem também viés econômico e social, além do puramente ambiental, gerando preocupação em toda a comunidade internacional.

Apesar da não existência de um documento que efetivamente verse sobre o imigrante que sofra com as interferências advindas da alteração do clima, existem alguns documentos internacionais de cunho orientador que versam sobre os fluxos migratórios com motivação ambiental como os Princípios Orientativos dos Deslocamentos Internos que estabelecem a necessidade de proteção do migrante que é obrigado a sair de seu país ou de fugir de seu país

em decorrência de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, entretanto apresenta um grande limitador que é sua aplicação apenas para movimentações internas, impossibilitando que sua proteção efetivamente se concretize também no âmbito internacional.

Outros documentos internacionais mencionam a necessidade de proteção do migrante ambiental que tenha por motivação questões relacionadas à mudança do clima como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Acordo de Paris quando se refere ao Mecanismo Internacional de Varsóvia de presente no artigo 8º que permite a reparação de danos de modo mais célere diante de algumas ocorrências como eventos que possam envolver perdas e danos irreversíveis e permanentes.

Este mecanismo poderá auxiliar na diminuição de fluxos migratórios ante uma recuperação mais célere ao meio ambiente em caso de eventos irreversíveis e emergenciais, diminuindo sensivelmente a necessidade de locomoção que ocorra de modo obrigatório a determinado grupo diante das perspectivas nefastas sobre a mudança do clima e de seus efeitos no mundo.

Por fim, diante da inexistência de texto legal internacional que verse sobre as migrações ambientais com fins climáticos e promova o acesso a todos os direitos humanos violados em seu território de origem aos migrantes, especialmente os imigrantes, urge a necessidade de elaboração de documento legal de âmbito universal que trate e regule os fluxos migratórios motivados pela mudança do clima, objetivando promover os direitos humanos e o acesso a eles de modo universal.

A falta de regulamentação que proteja o imigrante ambiental, especialmente o que sofra com o efeito adverso da mudança do clima acarreta uma série de implicações no campo social, econômico e legal, permitindo que ocorram violações a direitos humanos, como também de acesso ao mercado de trabalho e sua inserção nele de modo a permitir sua manutenção e sobrevivência.

Os números de migrações motivadas por desastres ambientais são enormemente elevados, sendo que o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno estimou em mais de 24 milhões de pessoas deslocadas apenas em 2016. Estes números são mensurados apenas considerando os fluxos migratórios internos, não tendo como identificar proporcionalmente este número para os movimentos internacionais, uma vez que só existem registros atrelados à solicitação de asilo e de refugiados no mundo. Contudo, o Alto Comissariado das Nações Unidas estima que em 2016 aproximadamente 65,6 milhões de indivíduos foram deslocados forçosamente de seus países de origem ou residência e deste total, aproximadamente 40,3 milhões de pessoas deslocadas internamente. Portanto, os números são bastante elevados

demonstrando a relevância destes fluxos, oferecendo garantias de direitos fundamentais para os imigrantes que estejam fora da condição de refúgio e que tenham por motivação as questões ambientais, em especial ocasionadas por efeitos adversos da mudança climática no globo.

Apesar da inexistência de documento legal no âmbito internacional, a Comissão Internacional sobre Direito Internacional constantemente se pronuncia acerca da importância do tema e da natureza destes fluxos, versando inclusive sobre possíveis impactos, como pode ser apresentado no Relatório da 63ª sessão mencionando especificamente a necessidade de proteção das pessoas em eventos de desastre, incluindo os desastres ambientais.

A existência dos fluxos migratórios ambientais e a mudança do clima contribuem para o aumento de conflitos armados, uma vez que a luta por recursos naturais se mostra cada vez mais presente no cenário atual. Muitos dos conflitos hoje existentes possuem como justificativa as questões naturais relacionadas à sobrevivência dos povos ou de controle econômico.

Constatou-se a importância dos relatórios emitidos pelo IPCC como contraprova da ocorrência da mudança do clima e seus efeitos adversos, diante das possíveis implicações nos diversos continentes.

Os estudos realizados pelo IPCC desde 1990 evidenciam os efeitos adversos da mudança do clima sendo que a cada novo relatório, novos dados mais preocupantes são revelados, sendo apresentadas diversas simulações quanto a não adoção de medidas mitigatórias em relação à emissão de gases causadores do efeito estufa. No último relatório está evidente que a elevação do nível do mar será um impacto sem possibilidade de controle, mesmo com a adoção radical de medidas mitigadoras de redução dos gases causadores do efeito estufa, e que além do nível do mar as temperaturas médias superficiais nos continentes como nas águas oceânicas também estão se elevando em uma proporção bastante rápida, que ocasionará impactos severos para a fauna, e que posteriormente acarretará efeitos negativos para os homens, afetando a produção alimentar por exemplo.

Com a comprovação de ocorrência dos efeitos adversos que o clima acarreta à sociedade global como um todo, conseqüentemente pode-se articular que a mudança do clima afeta diretamente o acesso e gozo de direitos fundamentais elencados nos diplomas de direitos humanos e que do mesmo modo que o meio ambiente, podem ser considerados como integrantes do rol de direitos humanos, estando elencado na categoria de direitos humanos de terceira geração.

São apresentados estudos de casos em que os efeitos adversos originados das mudanças do clima afetam territórios ocasionando fluxos migratórios transfronteiriços, como o caso das ilhas de Tuvalu, Kiribati, Malvinas e, ainda, de Bangladesh, no continente, que sofre

constantemente com a diminuição de seu território ante enchentes e elevação do nível do mar, que diminui constantemente seu território, obrigando grande parte das população deste territórios a buscarem novos lares que propiciem sua sobrevivência.

No caso das ilhas, a população destes locais está correndo sérios riscos para as próximas décadas, uma vez que em todos eles a elevação do nível do mar é em média de um metro e segundo estudos do IPCC, o nível do mar poderá subir até 2100 cerca de 82 cm a 1 metro, ocupando diversos destes territórios, que hoje são habitados.

O governo de Tuvalu, bastante preocupado com sua condição, já buscou uma alternativa junto ao governo da Nova Zelândia, firmando um acordo de cooperação para recepção de sua população em território neozelandês.

Diante do exposto, a mudança do clima se concretiza e demonstra seus efeitos bastante adversos à sociedade global, tanto no campo social, econômico como natural. Entre um dos principais pontos relevantes, são as migrações internacionais ou transfronteiriças, que atualmente não são registradas, mas que se mostram relevantes ante os número de refugiados e deslocados internos no mundo todo, mostrando a todos que este tema merece análise, estudos e especialmente uma legislação efetiva, que permita proteger de fatos as pessoas que ficam desamparadas, especialmente considerando o cenário atual de segurança nacional exacerbada, que impede de fato a proteção de direitos humanos especialmente para estrangeiros, ante as questões xenófobas e raciais disseminadas na maior parte dos continentes.

O Brasil, diante de sua nova legislação sobre migração, mostra ao mundo que novas decisões relacionadas ao clima e aos constantes fluxos migratórios se revestem de caráter humanitário, onde independentemente do local, certamente será afetado em maior ou menor grau pela mudança do clima, merecendo destacar o exercício e observância maior de alguns princípios que atualmente andam bastante esquecidos como a cooperação internacional, a dignidade da pessoa humana e a igualdade entre os homens.

E que por esta falta de cooperação no cenário internacional, do mesmo modo que as pessoas em condição de refúgio, atualmente os imigrantes ambientais também carecem de proteção, sendo necessária a criação de um documento próprio que promova sua proteção e acolhimento de modo mais simples, se respaldando na demonstração de que tais eventos ambientais geram efeitos devastadores, e que muitos dos países não se preocupam com este problema aparentemente invisível mas que está mais presente do que nunca nos diversos cantos do mundo.

Portanto, seguindo o exemplo do Brasil, organizações internacionais como as Nações Unidas, devem promover e articular o surgimento de dispositivos ou documento próprio que

regule e promova a proteção dos imigrantes ambientais, disseminando a relevância e importância desta causa para o mundo.

Tal ação promoverá uma maior integração e cooperação internacional, visando diminuir futuros conflitos em razão dos efeitos que a mudança do clima poderá proporcionar nas diversas partes do mundo como as migrações seja por falta de território, de recursos naturais e condições que permitam a sobrevivência das pessoas afetadas.

Deste modo, independentemente do caminho a ser adotado, seja por meio da criação de um instituto específico para a proteção do imigrante ambiental ou com a aplicação da acolhida humanitária ou sua adaptação universal, faz-se necessário a existência de um mecanismo mais eficaz na proteção dos imigrantes que tenham como causa principal de migração as adversidades ambientais, especialmente as advindas da mudança do clima, permitindo a proteção ampla e uma maior integração na proteção destas pessoas e também do ambiente como um todo.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ACRE (Estado). Lei nº 2.308, de 22 de outubro de 2010. Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais – ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2308.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

AGÊNCIA ESTADO. Nauru recebe refugiados rejeitados pela Austrália. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2001. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nauru-recebe-refugiados-rejeitados-pela-australia,20010919p27133>>. Acesso em: 23 dez 2017.

AMAPÁ. Minuta Projeto de Lei, de 15 de setembro de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e estabelece outras providências. Disponível em: <http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/lei_clima_ap_13set09.pdf>. Acesso em 15 set. 2017.

AMAZONAS. Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/554522.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Decreto 26.581, de 25 de abril de 2007. Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/554522.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Decreto nº 28.390, de 17 de fevereiro de 2009. Institui o fórum Amazonense de mudanças climáticas Globais, Biodiversidade e serviços Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/down.php?arq=091109-033629F%F3rum%20AM.pdf&pasta=legislacao_clima>. Acesso em: 30 dez. 2017.

AMORIM, João Alberto Alves. **A Onu e o meio ambiente: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense, 2016.

ARRIBAS, Gloria Fernández. **Asilo y refugio en la Unión Europea**. Granada: Editorial Comares, 2007.

ATAPATTU, Sumudu. **Human rights approaches to climate change: challenges and opportunities**. New York: Routledge, 2016.

BAHIA. Decreto nº 9.519, de 18 de agosto de 2005. Institui o Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Lei nº 12.050, de 07 de janeiro de 2011. Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2017.

BATESON, Gregory. **Steps to an ecology of mind**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevideo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d1570.htm>. Acesso em: 20 out.2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 20 out.2017.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Decreto de 7 de julho de 1999. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/dnn07-07-99-2.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em 29 dez. 2017.

_____. Decreto de 3 de fevereiro de 2004. Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/dnn10114.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Decreto de 10 de janeiro de 2006. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto de 7 de julho de 1999, que cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10753.htm#art1>. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Refúgio em números**. Disponível em:<<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 21 out.2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Documento-Base Para Subsidiar Os Diálogos Estruturados Sobre A Elaboração De Uma Estratégia De Implementação E Financiamento Da Contribuição Nacionalmente Determinada Do Brasil Ao Acordo De Paris. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/ndc/documento_base_ndc_2_2017.pdf>. Acesso em 09 ago.2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (REsp) nº 650.728/SC. Recorrente: H Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de outubro de 2007. **RSTJ**. v. 238. p. 183.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (REsp) nº 965.078/SC. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Neide Motta Ayusso. Relator: Min. Herman Benjamin, 20 de agosto de 2009. **LEXSTJ**. v. 262. p. 55.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (REsp) nº 1.306.093/RJ. Recorrente: Instituto Estadual do Ambiente – INEA e outro. Recorrido: Condomínio do Edifício Duque de Bragança. Relator: Min. Herman Benjamin, 28 de maio de 2013. Disponível em:<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1306093&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR>. Acesso em: 30 dez. 2017.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CEARÁ. Decreto nº 29.272, de 25 de abril de 2008. Institui o fórum cearense de mudanças climáticas: biodiversidade e combate à desertificação, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.sema.ce.gov.br/attachments/article/44288/Decreto%20em%20discuss%C3%A3o%20.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

CHRISTIANSEN, Silke Marie. **Climate Conflicts: a case of international environmental and humanitarian law**. Lüneburg: Springer, 2016.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS (ACHPR). Convenção da organização de unidade africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. Adis-Abeba, 10 de setembro de 1967. Disponível em:<<http://www.achpr.org/pt/instruments/refugee-convention/>>. Acesso em 20 out.2017.

_____. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Banjul, janeiro de 1981. Disponível em:<<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em 20 out.2017.

CRAWFORD, James. **Chance, order, change: the course of international law**. Haia: Hague Academy of International Law - Ail Pocket, 2014.

CUNHA, Sergio Sérvulo da. **Dicionário compacto do direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DICIONÁRIO do Aurélio. Disponível em:<<https://dicionariodoaurelio.com>>. Acesso em: 20 set. 2017

DISPLACEMENT SOLUTIONS & YOUNG POWER IN SOCIAL ACTION (YPSA). Bangladesh housing, land And property (HLP) rights initiative. Climate displacement in Bangladesh: stakeholders, laws and policies: mapping the existing institutional framework. jul. 2014. Disponível em:<<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Mapping-Study-Climate-Displacement-Bangladesh.pdf>>. Acesso em: 20 dez.2017

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.797, de 06 de março de 2012. Estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal. Disponível em:<<http://www1.sema.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Lei-Distrital-n%C2%BA-4.797-de-2012.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

ELKINGTON, John. **The triple bottom line: does it all add up?** Disponível em:<<http://www.johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf>>. Acesso em 23 dez 2017.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 9.531, de 16 setembro de 2010. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, contendo seus objetivos, princípios e instrumentos de aplicação. Disponível em:<http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/9.531.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Decreto nº 1.833-R de 19 de abril de 2007. Institui o fórum capixaba de mudanças climáticas globais, do uso racional da água e da biodiversidade – FCMC. Disponível em:<http://forumempresarialpeloclima.org.br/wp-content/uploads/2012/11/MR_ES_FORUM.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2017.

FAIST, Thomas; SCHADE, Jeanette (Eds.). **Disentangling migration and climate change: methodologies, political discourses and human rights**. Dordrecht: Springer, 2013.

FARIS, Stephan. **Mudança climática forecast**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das normas no direito internacional: *jus cogens* e metaconstitucionalismo**, São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANCE PRESSE. Austrália devolve barco de imigrantes à Indonésia. **Portal Globo**, 01 jun. 2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/06/australia-devolve-barco-de-imigrantes-a-indonesia.html>>. Acesso em: 23 dez 2017.

FRIEDMAN, Thomas L. **Hot, flat and crowded: why we need a green revolution – and how it can renew America**. Nova Iorque: Picador/ Farrar, Straus and Giroux, 2008.

FURLAN, Melissa. **Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental**. Curitiba: Juruá, 2010.

GALLEGO, Roberto de Almeida. **O sagrado na esfera pública: religião, direito e Estado laico**. 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

GERMAN ADVISORY COUNCIL ON GLOBAL CHANGE (WBGU). **Climate change as a security risk**. London: Earthscan, 2008. Disponível em:<http://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichung/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007_engl.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

GUERRA FILHO, Willis Santiago; CARNIO, Henrique Garbellini. **Teoria política do direito: a expansão do direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GOIÁS. Lei nº 16.497, de 10 de fevereiro de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas. Disponível em:<http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7843>. Acesso em: 15 set. 2017.

HÄBERLE, Peter. **O estado constitucional cooperativo**. São Paulo: Renovar, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2000.

HOLLENBACH, David (Ed.) **Driven from home**. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2010.

HOLLO, Erkki J. et al. **Climate change and the law**. Nova Iorque: Springer, 2013.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). Nuclear Tests Case (*Australia versus France*). **Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders**. 20 de dezembro de 1974. p. 253. Disponível em:<<http://www.icj-cij.org/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Norwegian Refugee Council Bangladesh: comprehensive response required to complex displacement crisis. Genebra, 19 jan. 2015. Disponível em:<<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Asia/Bangladesh/pdf/201501-ap-bangladesh-overview-en.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. Global Report on Internal Displacement - IDMC Grid 2017. Disponível em:<<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Internal Displacement Country Profile: Bangladesh. Mid-year update 2017 (january-june). Disponível em:<<http://www.internal-displacement.org/countries/bangladesh/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

_____. Internal Displacement Country Profile: Kiribati. Disponível em:<<http://www.internal-displacement.org/countries/kiribati/>>. Acesso em 25 dez. 2017.

_____. Internal Displacement Country Profile: Tuvalu. Disponível em:<<http://www.internal-displacement.org/countries/tuvalu/>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

INSTITUTO EKOS BRASIL; GEOKLOCK CONSULTORIA E ENGENHARIA AMBIENTAL. **Inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009 com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos**. São Paulo: ANTP, 2013.

KOSKENNIEMI, Martti. **The politics of international law**. Disponível em:<<http://ejil.org/pdfs/1/1/1144.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

MARANHÃO. Decreto nº 22.735, de 29 de novembro de 2006. Institui o Fórum Maranhense de Mudanças Climáticas, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/down.php?arq=010410-044557decreto_forum_maranhao.pdf&pasta=legislacao_clima>. Acesso em: 30 dez. 2017.

MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. **Humanitarian crises and migration: causes, consequences and responses**. New York: Routledge, 2014.

MATO GROSSO (Estado). Lei nº 9.111 de 15 de abril de 2009. Institui o Fórum Mato-Grossense de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-9111-2009.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 582, de 13 de janeiro de 2017. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em:<<http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-582-2017.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.555, de 15 de julho de 2014. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, no âmbito do Território do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em:<<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/c8e1c43dcb65a53104257d170051d5b1?OpenDocument>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.042, de 09 de junho de 2005. Institui o Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas. Disponível em:<<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4767>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Projeto de lei nº 1.269 de 2011. Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio às Ações e Empreendimentos voltados para a Implantação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL. Disponível

em:<https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=1269&t=PL>. Acesso em: 15 set. 2017.

MOLINO, Fernanda Brusa; SOUZA, Luciana Cordeiro de. A política nacional sobre mudança do clima e a responsabilidade comum, porém diferenciada. In: MURTA, Antonio Carlos Diniz et al. (Org.). **I Encontro de internacionalização do Conpedi – Barcelona – Espanha: Direito administrativo, direito tributário, direito ambiental, sustentabilidade**. vol. 12. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. p. 169-194.

MOREL, Michele; MAES, Frank. The curious phenomenon of environmental migration/displacement. In: **Global justice and sustainable development**. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2010. p. 273-290.

NARLIKAR, Amrita (Ed.). **Environmental governance: regime displacement in space, time, and across issue areas**. Dordrecht: Republic of Letters Publishing BV, 2010.

NASA. Earth Observatory. Disponível em:<<https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=84299>>. Acesso em 17 nov. 2017.

NORUEGA. **Constituição** de 17 de maio de 1814. Disponível em:<<https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet/In-English/The-Constitution---Complete-text/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

NOVA ZELÂNDIA. Immigration. S1.40: pacific access category. Disponível em:<<https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/46618.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

NOVA ZELÂNDIA. Immigration and Protection Tribunal. NZIPT 501370-371. Apelante: AD (Tuvalu). 4 de junho de 2014. Disponível em:<https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos. San José, 22 de novembro de 1966. Disponível em:<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Convenção sobre Asilo. Havana, 20 de fevereiro de 1928. Disponível em:<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/convencao_asilo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/ IACHR). Case nº 12.639. Report nº 79/13. Requerente: Pueblos Kaliña y Lokono, Surinam. 18 de julho de 2013. Disponível em:<<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/court/12639FondoEn.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Convenção sobre Asilo Diplomático. Caracas, 28 de março de 1954. Disponível em:<http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-46_asilo_diplomatico.asp>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Convenção sobre Asilo Territorial. Caracas, 28 de março de 1954. Disponível em:<<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-47.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 31 de dezembro de 2015. Disponível em:<<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Tratado de Direito Penal Internacional. Montevideo, 23 de janeiro de 1889. Disponível em:<<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6fccc1804972a650ae78ffcc4f0b1cf5/Tratado+de+Derecho+Penal+Internacional+de+Montevideo.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Tratado sobre asilo y refugio político. Montevideú, 1939. Disponível em:<<http://www.refworld.org/pdfid/4f3d19712.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015, Paris. Disponível em:<http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ UNHCR). Consejo Económico y Social. **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.** 11 fev. 1998. Disponível em:<<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **UNHCR Global trends: forced displacement in 2016.** Disponível em:<<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>. Acesso em: 29 out. 2017.

_____. Assembleia Geral 42/187. **Report of the World Commission on Environment and Development.** Nova Iorque, 11 de dezembro de 1987. Disponível em<<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 ago.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 43/53. Nova Iorque, 6 de dezembro de 1988. Disponível em:<<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 47/37. Nova Iorque, 25 de novembro de 1992. Disponível em:<<https://undocs.org/A/RES/47/37>>. Acesso em 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 60/1. Nova Iorque, 16 de setembro de 2005. Disponível em:<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 62/86. Nova Iorque, 10 de dezembro de 2007. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/86>. Acesso em 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 62/156. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2007. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/156>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 62/163. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2007. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/163>. Acesso em: 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 63/281. Nova Iorque, 3 de junho de 2009. Disponível em:<<http://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 64/157. Nova Iorque, 18 de dezembro de 2009. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/157>. Acesso em: 05 nov.2017.

_____. Assembleia Geral. Resolução 71/1. Nova Iorque, 19 de setembro de 2016. Disponível em:<<http://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 05 nov.2017.

_____. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. Disponível em:<<http://www.un.org/en/charter-united-nations/>>. Acesso em: 18 set. 2017.

_____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Nova Iorque, 9 de maio de 1992. Disponível em:<<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). **Primeiro Relatório de Contribuições Pretendidas Nacionalmente Determinadas da República Federativa do Brasil**. 2016. Disponível em:<<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). 13ª Seção da Conferência das Partes (COP13). Plano de Ação de Bali. Bali, 3-14 dez. 2007. Disponível em:<https://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/session/6265.php>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). 16ª Seção da Conferência das Partes (COP16). Acordo de Cancun. Cancun, 29 nov. a 10 dez. 2010. Disponível em:<https://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/session/6254.php>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). 17ª Sessão da Conferência das Partes (COP17). Durban, 28 nov. a 9 dez. 2011. Disponível em:<https://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294.php>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível

em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial. Nova Iorque, 14 de dezembro de 1967. Disponível em:<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/236/47/IMG/NR023647.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 out.2017.

_____. Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 16 de junho de 1972. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

_____. Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984. Disponível em:<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1992. Disponível em:<<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 18 out. 2017.

_____. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova Iorque, 4 de dezembro de 1986. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 1º set. 2017.

_____. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Nova Iorque, 10 de dezembro de 1948. Disponível em:<<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 20 out.2017.

_____. Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto. 8 de dezembro de 2012. Disponível em:<https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf> Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. International Law Commission. **Report of the fifty-fourth session.** 2002. Disponível em:<<http://legal.un.org/ilc/sessions/54/docs.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. International Law Commission. **Report of the fifty-fifth session.** 2003. Disponível em:<http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_533.pdf&lang=EFSX>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. International Law Commission. Responsibility of international organizations. **Report of the sixty-third session.** 2011. Chapter V. p. 52-172. Disponível em:<<http://legal.un.org/ilc/reports/2011/english/chp5.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Relatório de Migração Mundial 2015**, Genebra: Imprimerie Courand et Associés, 2015.

_____. Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Global migration trends factsheet 2015**. 2016. Disponível em:<<http://publications.iom.int/books/global-migration-trends-factsheet-2015>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. Organização Internacional para as Migrações (OIM). IOM Bangladesh: Rohingya refugee crisis response. External Update. 21 dez. 2017. Disponível em:<https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Rohingya-Crisis-Response-Sitrep-21Dec2017.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP). Human Development Report 2013: The rise of de South – Human Progress in a Diverse World**. Nova Iorque, 2013. Disponível em:<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). **The Status of Climate Change Litigation – A Global Review**. Nairóbi, Maio, 2017. Disponível em:<<http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/05/Burger-Gundlach-2017-05-UN-Envv-CC-Litigation.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados. Nova Iorque, 31 de janeiro de 1967. Disponível em:<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em: 20 out.2017.

_____. Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima. Quioto, 11 de dezembro de 1997. Disponível em:<<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> Acesso em 27 ago. 2017.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments**. IPCC first assessment report overview and policymaker summaries and 1992 IPCC supplement. Jun. 1992. Disponível em:<http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_full_report.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em:<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

PARÁ. Minuta preliminar Projeto de Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Pará, setembro de 2009. Disponível em:<<http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/leiclimaticapa.pdf>>. Acesso em 15 set. 2017.

_____. Decreto nº 1.900, de 22 de setembro de 2009. Institui o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.semas.pa.gov.br/2009/09/22/9699/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

PARAIBA. Lei nº 9.336, de 31 de janeiro de 2011. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC). Disponível em:<http://sapl.al.pb.leg.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9800_texto_integral>. Acesso em: 15 set.2017.

PARANÁ (Estado). Lei nº 16.019, de 19 de dezembro de 2008. Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais, com os objetivos que especifica e adota outras providências. Disponível em:<http://www.bigwine.com.br/norma/lei-16019-2008-pr_143114.html>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 17.133, de 25 de abril de 2012. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Disponível em:<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=67271&indice=7&totalRegistros=412&anoSpan=2017&anoSelecionado=2012&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 15 set.2017.

PEÑA, Efraín. Derechos humanos del migrante climático: ¿Cómo garantizarlos? ¿Es posible? In: Silva, Eduardo Faria et al. (Org.) **Direitos humanos e políticas públicas**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. p. 245-262.

PÉREZ, Beatriz Felipe. Las migraciones inducidas por el cambio climático en América Latina y el Caribe. In: SOLÉ, Antoni Pigrau et. al. (Dir). **Derecho internacional y comparado del medio ambiente: temas actuales**. Barcelona: Huygens Editorial, 2014. p. 333-351.

PERNAMBUCO. Decreto nº 33.015, de 16 de fevereiro de 2009. Institui o Fórum Pernambucano de Mudanças Climáticas, e dá outras providências. Disponível em:<http://archive.iclei.org/documents/LACS/Portugues/Noticias_e_Eventos/Arquivo_de_Noticias/Decreto33105.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 14.090, de 17 de junho de 2010. Institui a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/lei%2014.090;141010;20101229.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

PIAUI. Decreto nº 12.613, de 04 de junho de 2007. Disponível em:<<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13044>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 6.140 de 06 de novembro de 2011. Dispõe sobre a concessão de diferimento e de crédito presumido do ICMS para estabelecimentos industriais, agroindustriais e geradores de energia eólica e solar e cria o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Piauí - FUNDIPI. (Redação da ementa dada pela Lei Nº 7001 DE 13/07/2017). Disponível em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=152335>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PLENDER, Richard. **Issues in international migration law**. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

QUIRICO, Ottavio; BOUMGHAR, Mouloud. **Climate change and human rights: an international and comparative law perspective**. New York: Routledge, 2016.

RAMOS, Erika Pires et al. Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges. In: **Migration, Environment and Climate Change: policy brief series**. Genebra: IOM. mai. 2016. Issue 5, v.2. Disponível em:<<http://www.environmentalmigration.iom.int/policy-brief-series-issue-5-vol-2>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RECHTBANK DEN HAAG. State ordered to further limit greenhouse gas emissions. Disponível em:<<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>>. Acesso em: 10 set. 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 40.780, de 23 de maio de 2007. Institui o fórum Rio de mudanças climáticas globais que fornecerá suporte à implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/down.php?arq=091109-033435F%F3rum%20RJ.pdf&pasta=legislacao_clima>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 5.690, de 14 de abril de 2010. Institui a Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências. Disponível em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/a9593961f9d00ab28325770a005bd6a4?OpenDocument>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Decreto nº 43.216, de 30 de setembro de 2011. Regulamenta a Lei nº 5.690, de 14 de abril de 2010 que dispõe sobre a política estadual sobre mudança global do clima e desenvolvimento sustentável. Disponível em:<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_43_216_-_30092011_-_re.htm>. Acesso em: 30 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 45.098, de 15 de junho de 2007. Cria o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.098.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos e dá outras providências. Disponível em:<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNoimas=55601&hTexto=&Hid_IDNorma=55601>. Acesso em: 15 set. 2017.

RONDÔNIA. Decreto nº 16.232, de 04 de outubro de 2011. Institui o Fórum de Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Serviços Ambientais de Rondônia. Disponível em:<<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/DEC16232.doc>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**, São Paulo: Hemus, 1996.

SANTA CATARINA. Decreto nº 2.208, de 17 de março de 2009. Institui o Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2009/002208-005-0-2009-004.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 14.829, de 11 de agosto de 2009. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <http://www.fundai.sc.gov.br/files/legislacoes/legislacao_49.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 49.369, de 11 de fevereiro de 2005. Institui o Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49369-11.02.2005.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>>. Acesso em: 15 set. 2017.

SÃO PAULO-SP. Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.a.sp?alt=06062009L%20149330000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&se-cr=&depto=&descr_tipo=LEI>. Acesso em: 15 set. 2017.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SPACEINFO. Tuvalu: Islands in danger. Disponível em: <<http://spaceinfo.com.au/2010/08/28/tuvalu-islands-in-danger/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

SULLIVAN, G. Climate Change: cooperation and human security. In: KURTZ L. (Ed.) **Encyclopedia of violence, peace and conflict**. 2. ed. Elsevier: Amsterdam. United Nations Environment Programme (2008) Sudan – post conflict environmental assessment. United Nations Environmental Programme, Kenya. v. 1 A-F.

THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium, et al. (Court of First Instance, Brussels, 2015). Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al-court-of-first-instance-brussels-2015/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. AD (Tuvalu) Immigration and Protection Tribunal New Zealand, 2014. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/in-re-ad-tuvalu-immigration-and-protection-tribunal-new-zealand-2014/>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. Greenpeace Norway v. Government of Norway. 2016. Disponível em:<<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/greenpeace-norway-v-government-of-norway/>>. Acesso em 14 set.2017.

TOCANTINS. Decreto nº 3.007, de 18 de abril de 2007. Cria o fórum estadual de mudanças climáticas e de biodiversidade. Disponível em:<<https://central3.to.gov.br/arquivo/345155/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

_____. Lei nº 1.917, de 17 de abril de 2008. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em:<<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 15 set. 2017.

TORRES, Fillipe Tamiozzo Pereira et al. **Introdução à climatologia**. São Paulo: Cengage, 2011.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). Democratic Republic of Congo. Situation in the Democratic Republic of the Congo. ICC-01/04. Disponível em:<<https://www.icc-cpi.int/drc>>. Acesso em 26 out. 2017.

_____. Situations under investigation. Disponível em:<<https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>>. Acesso em 26 out. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Estrasburgo, 12 de dezembro de 2007. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Del protocollo e della decisione firmati alla stessa data. Bruxelas, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1967:152:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Council of Europe. Acordo Europeu relativo a supressão de vistos para refugiados. Estrasburgo, 20 de abril de 1959. Disponível em:<<https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/09000016800656cf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Corte Europeia de Direitos Humanos. Protocolo Adicional nº 4 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Estrasburgo, 16 de setembro de 1963. Disponível em:<http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Single European Act. Haia, 18 de abril de 1965. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado da União Europeia. Maastricht, 7 de fevereiro de 1992. Disponível em:<https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Tratado de Amsterdã. Amsterdã, 10 de novembro de 1997. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado de Lisboa. Lisboa, 13 de dezembro de 2007. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado de Nice. Nice, 26 de fevereiro de 2001. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Paris, 18 de abril de 1951. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11956K/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

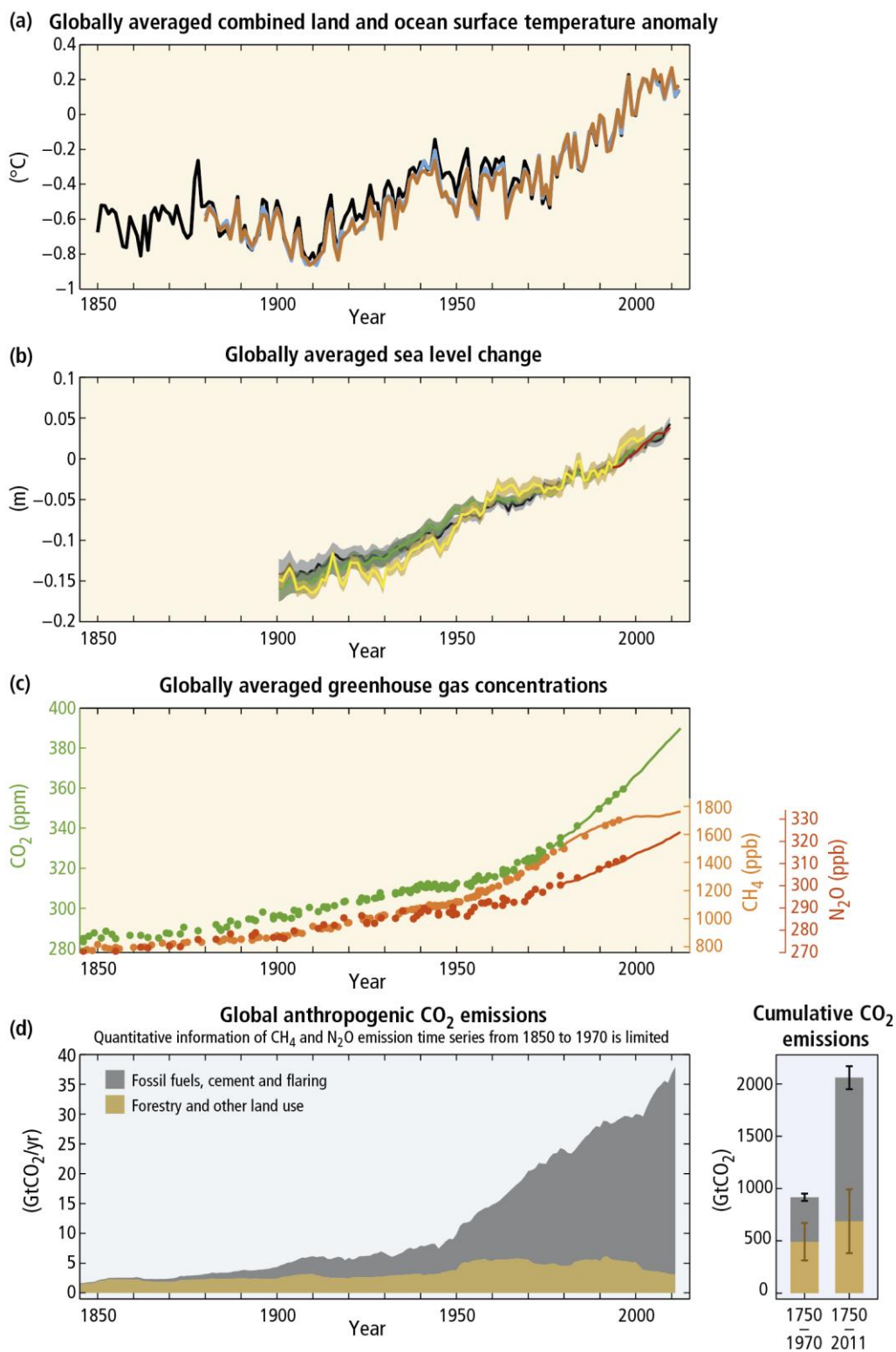
_____. Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione única nonché del protocollo e della decisione firmati alla stessa data. Bruxelas, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1967:152:FULL&from=PT>>. Acesso em 03 nov. 2017.

VOGLER, John. **Climate change in world politics**. Hampshire: Palgrave and Macmillan, 2016.

WESTRA, Laura; JUSS, Satvinder; SCOVAZZI, Tullio. **Towards a refuge oriented right of asylum**. Farnham: Ashgate Publishing, 2015.

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito ambiental e aquecimento global**. São Paulo: Atlas, 2010.

ANEXO A - Médias Globais



Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change 2014**: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2015. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

ANEXO B - Emissões em CO₂eq por setor entre 1990 a 2012 no Brasil

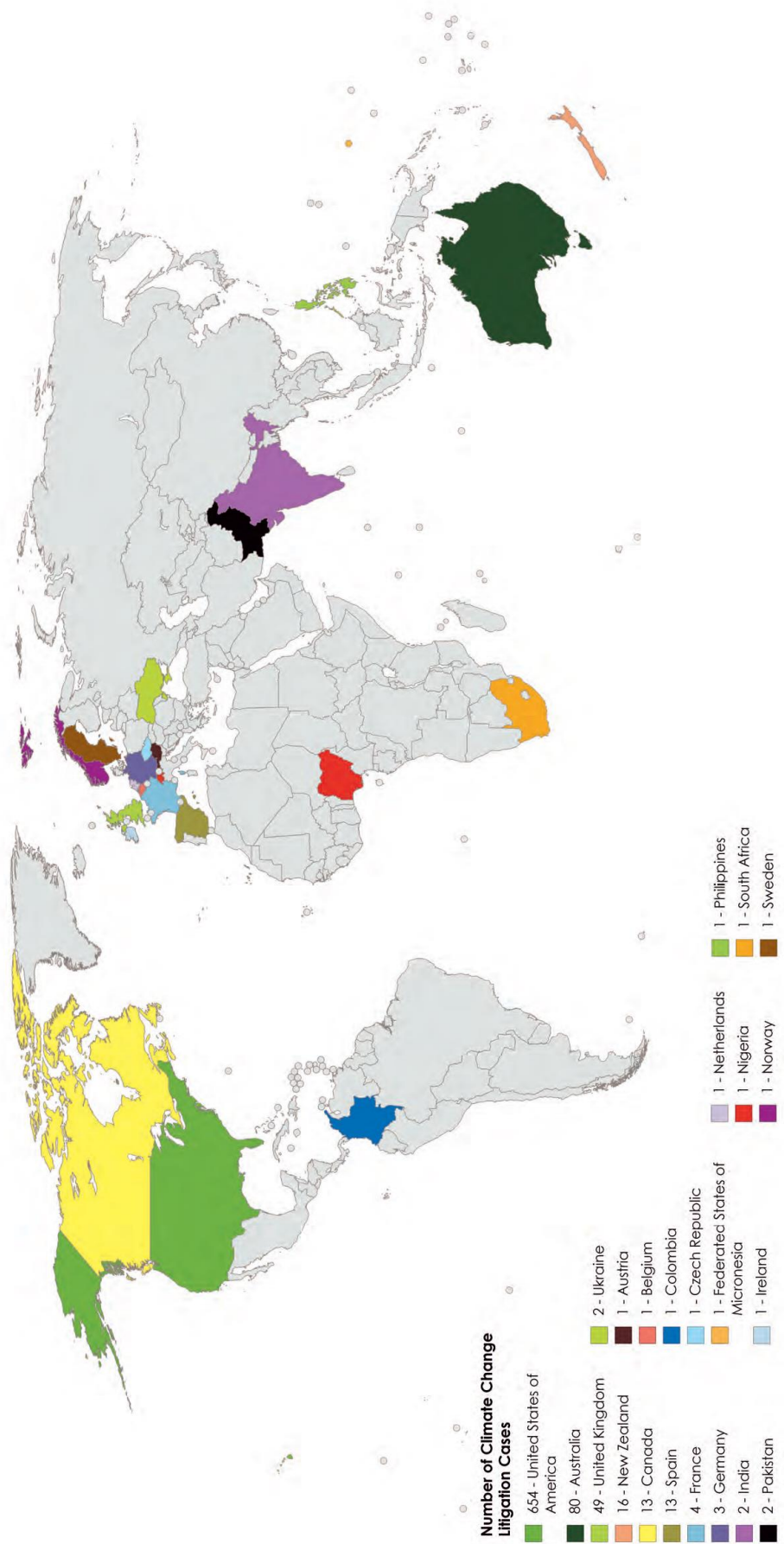
Tabela II – Emissões em CO₂eq por setor, para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2011 e 2012.

Setores	1990	1995	2000	2005	2011	2012	Variação	
	Gg CO ₂ eq						1995-2005	2005-2012
Energia	187.739	227.604	298.611	328.377	407.544	446.154	44,3%	35,9%
Processos Industriais	52.537	63.065	71.674	77.943	86.173	85.365	23,6%	9,5%
Agropecuária	303.772	335.775	347.882	415.724	449.853	446.445	23,8%	7,4%
Florestas	815.965	1.940.420	1.343.136	1.179.067	310.486	175.685	-39,2%	-85,1%
Resíduos	29.061	33.677	38.517	41.887	48.139	49.775	24,4%	18,8%
TOTAL	1.389.074	2.600.543	2.099.820	2.042.998	1.302.195	1.203.424	-21,4%	-41,1%

Gg = milhares de toneladas

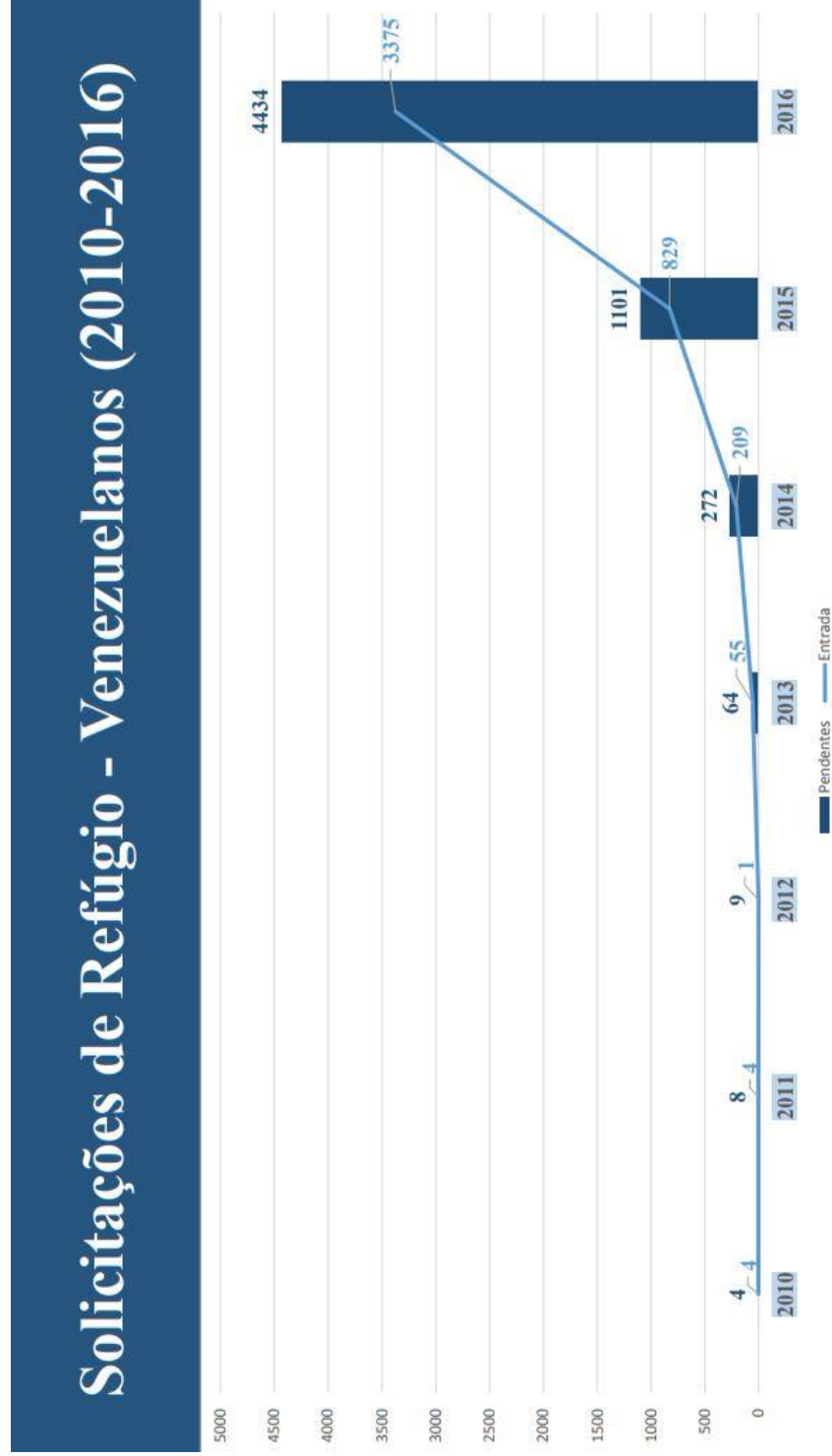
Fonte: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Documento-Base Para Subsidiar Os Diálogos Estruturados Sobre A Elaboração De Uma Estratégia De Implementação E Financiamento Da Contribuição Nacionalmente Determinada Do Brasil Ao Acordo De Paris. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/ndc/documento_base_ndc_2_2017.pdf>. Acesso em 09 ago.2017.

ANEXO C - Número de casos sobre mudança climática



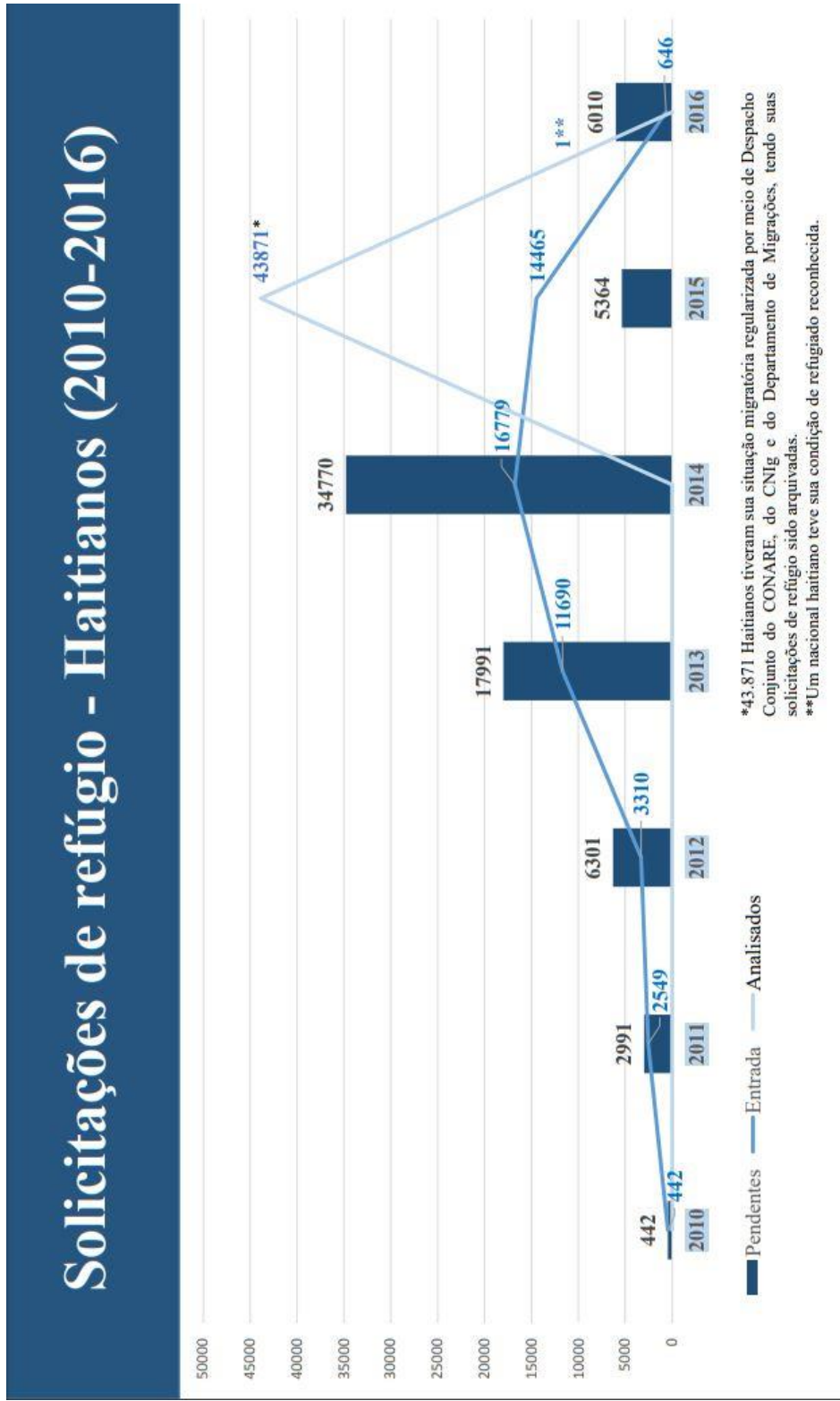
Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). **The Status of Climate Change Litigation – A Global Review**. Nairóbi, Maio, 2017. Disponível em: <<http://columbiaclimatelaw.com/files/2017/05/Burger-Gundlach-2017-05-UN-Envvt-CC-Litigation.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017. p 11.

ANEXO D - Solicitações de Refúgio – Venezuelanos (2010-2016)



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Refúgio em números**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 21 out.2017.

ANEXO E - Solicitações de Refúgio – Haitianos (2010-2016)



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Refúgio em números**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 21 out.2017.

ANEXO F - Quadro comparativo entre composição atmosférica, temperatura e efeito dos Gases causadores do Efeito Estufa (1990)

	Surface Pressure (Relative to Earth)	Main Greenhouse Gases	Surface temperature in absence of Greenhouse effect	Observed Surface Temperature	Warming due to Greenhouse Effect
VENUS	90	> 90% CO ₂	46°C	477°C	523°C
EARTH	1	~0.04% CO ₂ ~1% H ₂ O	-18°C	15°C	33°C
MARS	0.007	> 80% CO ₂	-57°C	-47°C	10°C

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização Meteorológica Mundial. Painel Intergovernamental para mudança do clima (IPCC). **Climate Change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments**. IPCC first assessment report overview and policymaker summaries and 1992 IPCC supplement. Jun. 1992. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_full_report.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

ANEXO G - S1.40 Pacific Access Category²⁶⁰

S1.40.1 Objective

The Pacific Access Category allows up to 250 citizens of Fiji, 250 citizens of Tonga, 75 citizens of Tuvalu, and 75 citizens of Kiribati to be granted residence class visas in New Zealand each year. The total number of individuals approved under each category includes principal applicants, their partners and dependent children.

S1.40.5 Criteria for a resident visa

- a) To qualify for a resident visa under the Pacific Access Category, the principal applicant must:
 - i. be a citizen of Fiji, Tonga, Tuvalu, or Kiribati; and
 - ii. have their Pacific Access Category registration drawn from the relevant Fiji, Tonga, Tuvalu, or Kiribati pool of the Pacific Access Category; and
 - iii. lodge their application for a resident visa under the Pacific Access Category within eight months of written advice from INZ that their registration has been drawn from the relevant Fiji, Tonga, Tuvalu, or Kiribati pool of the Pacific Access Category; and
 - iv. have been aged between 18 and 45 (inclusive) at the registration closing date; and
 - v. have an acceptable offer of employment or have a partner, included in the application, who has an acceptable offer of employment (see S1.40.30 below); and
 - vi. (if they have dependent children) meet the minimum income requirement set out at S1.40.35 below; and
 - vii. meet a minimum level of English language ability (see S1.40.45 below); and
 - viii. meet health and character requirements (see A4 and A5).
- b) Principal applicants who are citizens of Fiji:
 - i. must be either in Fiji or lawfully in New Zealand at the time their application under the Pacific Access Category is made; and
 - ii. must have been born in Fiji or born overseas to a Fijian citizen who was born in Fiji.
- c) Principal applicants who are citizens of Tonga:

²⁶⁰ NOVA ZELÂNDIA. Immigration. S1.40: pacific access category. Disponível em: <<https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/46618.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

- i. must be either in Tonga or lawfully in New Zealand at the time their application under the Pacific Access Category is made; and
 - ii. must have been born in Tonga or born overseas to a Tongan citizen who was born in Tonga.
- d) Principal applicants who are citizens of Kiribati:
- i. must be either in Kiribati or Fiji or lawfully in New Zealand at the time their application under the Pacific Access Category is made; and
 - ii. must have been born in Kiribati or born overseas to a Kiribati citizen who was born in Kiribati.
- e) Principal applicants who are citizens of Tuvalu:
- i. must be either in Tuvalu or Fiji or lawfully in New Zealand at the time their application under the Pacific Access Category is made; and
 - ii. must have been born in Tuvalu or born overseas to a Tuvaluan citizen who was born in Tuvalu.
- f) Partners and dependent children included in applications under the Pacific Access Category must also meet health and character requirements (see A4 and A5).
- g) An immigration officer may extend the eight-month timeframe referred to in paragraph (a)(iii) if the officer believes the special circumstances of the applicant justify such an extension.
- h) An Assistant General Manager, Visa Services may extend the eight-month timeframe referred to in paragraph (a)(iii) in relation to a class of applicants if the Assistant General Manager believes the special circumstances of the class of applicants justify such an extension.

S1.40.10 Registration process

- a) Principal registrants may register for entry into the relevant Fiji, Tonga, Tuvalu, or Kiribati pool of the Pacific Access Category within a set registration period. The dates of the registration period will be announced each year prior to the registration opening.
- b) Principal registrants must be aged between 18 and 45 (inclusive) at the registration closing date for their registration to be accepted into the ballot.
- c) Registrations must be made on the appropriate registration form for the Pacific Access Category.

- d) Registrations must be submitted during the registration period to the appropriate receiving office specified on the Pacific Access Category registration guide applicable to the country.
- e) Registrations will be accepted for entry into the ballot only if they are fully completed, signed by the principal registrant, submitted together with the appropriate fee and accompanied by any documents or evidence as required by the registration form.
- f) Any person included in a registration must either:
 - i. be in New Zealand lawfully at the time the registration is made; or
 - ii. be offshore at the time the registration is made.
- g) Any person who has previously overstayed in New Zealand, but has departed voluntarily, and is not subject to a removal order or period of prohibition on entry, can register under the Pacific Access Category.

S1.40.10.1 Definition of 'principal registrant'

The principal registrant is the person who is declared to be the principal registrant on the registration application form and who intends to be the principal applicant of any resulting residence class visa application.

S1.40.15 Inclusion in registration of immediate family members of the principal registrant

- a) Where the principal registrant has a partner and/or dependent children all of those people must be included in the registration.
- b) If a registration is successful in the pool draw, only a partner and/or dependent children included in the registration may be included in the resulting application for a resident visa under the Pacific Access Category. This limitation applies despite R2.1 concerning the inclusion of family members in an application.
- c) Any partner and/or dependent children who were eligible for inclusion in the registration but were not included must not subsequently be granted a residence class visa under the Partnership or Dependent Child Categories.
- d) Despite (b) and (c) above, a partner or dependent child who was included in the registration but not in the resulting application for a resident visa may be granted a residence class visa as a principal applicant under the Partnership or Dependent Child Categories.

- e) Notwithstanding (b) above, in the event an applicant includes any partner and/or dependent child in their application who was not included in their registration, officers should allow the principal applicant an opportunity to explain the non-declaration in accordance with R5.15 before applying the limitation referred to in (b).
- f) Where a person is not eligible to be included at the time of registration but is eligible at the time of the application for a resident visa (e.g. in the case of a newborn child), they may be included in the resident visa application provided R2.1 is met.

S1.40.20 Number of registrations that may be lodged

Registrants must lodge (or be included in) only one registration within the registration period. If a registration is lodged that includes registrants who are already included in a registration accepted by INZ, the subsequent registration(s) will not be accepted.

S1.40.25 Selection process following closure of registration

- a) INZ will conduct an electronic draw as soon as practicable after the closure of the registration period.
- b) Registrations will be randomly drawn from the pool of registrations, until the appropriate number of potential registrants to meet the various quotas of available places within the annual period has been drawn.
- c) Principal registrants whose registrations have been drawn from the various pools will be notified by INZ in the month following the draw that their registration has been successful and that they must lodge a full application under the Pacific Access Category to the appropriate receiving office of INZ not more than eight months after the date of that advice.
- d) Principal registrants who are unsuccessful in the registration process within a particular registration period are able to re-register within subsequent registration periods at a reduced fee.

S1.40.30 Acceptable offers of employment

- a) Acceptable offers of employment may be in either a skilled or unskilled occupation but must be for on-going and sustainable employment. On-going and sustainable employment is:

- i. an offer of employment or current employment with a single employer which is permanent, or indefinite, and of which the employer is in a position to meet the terms specified; or
- ii. an offer of employment or current employment, with a single employer for a stated term of at least 12 months.

Note: When assessing whether employment is sustainable, officers may consider, but are not limited to, such factors as the residence status of the employer, the period for which the employing organisation has been established as a going concern, and the financial sustainability of the employing organisation.

Where an offer of employment or current employment is for a stated term of at least 12 months, the stated term must be valid both at the time the application is lodged and when the application is decided, in particular:

- ~ if the applicant has current employment, he or she must be in that employment, or
- ~ if the applicant has an offer of employment, the offer must continue to be valid.

- b) Acceptable offers of employment must also be:
 - i. for full-time employment (employment is full-time if it amounts to, on average, at least 30 hours per week) unless S1.40.35.1 (c) applies; and
 - ii. current at the time of assessing the application and at the time of grant the visa; and
 - iii. genuine; and
 - iv. for a position that is paid by salary or wages (ie, positions of self-employment, payment by commission and/or retainer are not acceptable); and
 - v. accompanied by evidence of professional or technical registration if this is required by law to take up the offer; and
 - vi. compliant with all relevant employment law in force in New Zealand.

- c) An acceptable offer of employment must be from an employer who complies with all relevant employment and immigration law in force in New Zealand. Compliance with relevant New Zealand employment and immigration law will be assessed on the basis of past and current behaviour, and includes, but is not limited to:

- i. paying employees no less than the applicable minimum wage rate; and
 - ii. meeting holiday and leave entitlements and other minimum statutory requirements; and
 - iii. meeting occupational safety and health obligations; and
 - iv. only employing people who are entitled to work in New Zealand.
- d) An employer is considered to not have a history of compliance with employment law if it fails to meet the requirements set out at R5.110 or if it is included on a list of non-compliant employers maintained by the Labour Inspectorate (see Appendix 10).
- e) For the purposes of S1.40.30(a)(ii), INZ must be satisfied that the employer:
- i. has genuine reasons based on reasonable grounds for specifying that the employment is for a stated term; and
 - ii. has advised the employee of when or how their employment will end and the reasons for their employment ending; and
 - iii. is in a position to meet the terms specified.
- f) ‘Genuine reasons’ for the purposes of SM6.30.(c)(i) do not include reasons:
- i. that exclude or limit the rights of a person under employment law; or
 - ii. to determine the suitability of a person for permanent or indefinite employment.

Note: In order meet employment law, employment agreements that are for a stated term must specify in writing the way in which the employment will end and the reasons for ending the employment.

If the principal applicant has dependent children, the offer of employment must also meet the minimum income requirement set out at S1.40.35 below.

S1.40.35 Minimum income requirement

- a) Principal applicants with dependent children must show that they will meet the minimum income requirement if they come to New Zealand, which is intended to ensure they can support themselves and their dependent children.

- b) The gross minimum income requirement is NZ\$33,739.68. This is based on the Unemployment Benefit (married and civil union rate) plus the maximum Accommodation Supplement (as set by the New Zealand Government).
- c) The minimum income requirement must be derived from the acceptable offer of employment - see S1.40.30.

S1.40.35.1 Ability to include the partner's income as part of the minimum income requirement

- a) If both the principal applicant and their partner included in their application have an acceptable offer of employment in New Zealand, both of their wages or salaries may be taken into account when determining if the minimum income requirement is met.
- b) In such cases the partner's employment and income will only be taken into account if, at the time the application is assessed, an immigration officer is satisfied the principal applicant and partner have been living together for 12 months or more in a partnership that is genuine and stable (see R2.1.15.1(b) and R2.1.15.5(a)(i)).
- c) Where the employment (and income) of both the principal applicant and their partner is used to meet the minimum income requirement, both offers of employment must meet all the requirements in S1.40.30, except that only one has to meet the requirement that the offer be for full-time employment.

S1.40.40 Evidence of employment offer

- a) Evidence of an offer of employment is original or certified copies of the following documents:
 - i. a written offer of employment; and
 - ii. a detailed job description; and
 - iii. a letter from the employer stating whether or not any occupational registration is required by law for the principal applicant to take up the position; and
 - iv. an employment agreement entered into by the employer and the principal applicant, stating:
 - the terms of employment; and
 - the hours of work; and
 - the period during which employment may begin.
- b) Additional evidence may include, but is not limited to:
 - i. any information requested by INZ; and

- ii. the results of any verification undertaken by INZ; and
- iii. information from the employer or recruitment agency.

S1.40.45 Minimum English language requirement

Immigration officers determine whether principal applicants meet the minimum English language requirement by assessing whether they are able to:

- a) read English; and
- b) understand and respond to questions in English; and
- c) maintain an English language conversation about themselves, their family or their background.

S1.40.50 Determining applications

- a) Immigration officers must sight the original job offer and verify that it is genuine and current by checking:
 - i. directly with the employer; or
 - ii. through the nearest office of INZ to the employer in New Zealand; or
 - iii. by some other appropriate arrangement.
- b) Immigration officers must assess the applicant's English language ability against the criteria at S1.40.45 above.

S1.40.55 Grant of visas

- a) If an application for a resident visa under the Pacific Access Category is approved and the applicant is in New Zealand lawfully, a resident visa will be granted.
- b) If an application for a resident visa under the Pacific Access Category is approved and the applicant is in Fiji, Tonga, Kiribati, or Tuvalu, the principal applicant will be granted a resident visa with travel conditions allowing first entry within three months, while the partner and dependent children will be granted resident visas with travel conditions allowing first entry within 12 months.

Effective 28/08/2017