



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Giovana Karsten Tamanini

Mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas: uma análise da migração
como estratégia nos instrumentos de adaptação à crise climática do Brasil

Florianópolis

2024

Giovana Karsten Tamanini

Mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas: uma análise da migração
como estratégia nos instrumentos de adaptação à crise climática do Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido ao curso de Relações
Internacionais do Centro Socioeconômico
da Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharela em
Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Letícia
Albuquerque
Coorientadora: Profa. Dra. Thais Silveira
Pertille

Florianópolis

2024

Tamanini, Giovana Karsten

Mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas :
uma análise da migração como estratégia nos instrumentos
de adaptação à crise climática do Brasil / Giovana Karsten
Tamanini ; orientadora, Letícia Albuquerque,
coorientadora, Thais Silveira Pertille, 2024.
134 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro
Socioeconômico, Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Mobilidade climática. 3.
Mudanças climáticas. 4. Mobilidade humana. 5. Brasil. I.
Albuquerque, Letícia . II. Pertille, Thais Silveira. III.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Relações Internacionais. IV. Título.

Giovana Karsten Tamanini

Mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas: uma análise da migração como estratégia nos instrumentos de adaptação à crise climática do Brasil

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Relações Internacionais.

Florianópolis, 04 de dezembro de 2024.

Banca examinadora

Profa. Dra. Letícia Albuquerque
Orientadora

Profa. Dra. Thais Silveira Pertille
Co-orientadora

Profa. Dra. Sandra Regina Leal
Universidade Federal de Santa Catarina

Mestra Giulia Manccini Pinheiro

Florianópolis, 2024

AGRADECIMENTOS

Com a certeza de que nada se constrói sozinha, tomo esse espaço para agradecer a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a minha trajetória até aqui. Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família, minha mãe Jane, meu pai Marcio e minha irmã Carolina, que desde pequena me ensinaram a importância do estudo, da dedicação e do respeito e me possibilitam continuar estudando. Agradeço também a Deus por todas as bênçãos que tive em minha vida.

Agradeço aos amigos que fiz durante a graduação, na sala de aula e nos projetos de extensão, em especial à Isa, Ju, Hani, Maia e Luis, que estiveram comigo desde o primeiro semestre e fizeram a experiência da universidade 1000x mais prazerosa. Não teria sido igual sem vocês. Agradeço as meninas com quem compartilhei apartamento e o primeiro “gostinho” de vida adulta, as conversas no corredor e compartilhamento de angústias e sonhos durante a faculdade foram essenciais. Agradeço também às minhas amigas e amigos “da vida”, em especial à Naty, Duda, Carol, Vic, Isabela, Valen, Tica e Ma. Me sinto sortuda e grata de ser cercada por tantas pessoas que me apoiam e me inspiram. Também destino um agradecimento especial às pessoas que estiveram diariamente comigo nesse último semestre, me apoiando e escutando durante o processo de escrita, em especial o Chris e minhas roomies Duda e Carol.

Agradeço aos professores, da universidade, e também da minha vida escolar, que com carinho transmitiram seu conhecimento e cultivaram o senso crítico e analítico. Sou grata por todas as oportunidades que a Universidade Federal de Santa Catarina me proporcionou, desde aulas com professores excepcionais, dentro e fora do CSE; projetos de extensão, como o SIEM, UFSCMun e grupos de pesquisa; projetos extras como o Einstein Cursinhos, a AIESEC, eventos esportivos, etc.; por possibilitar a participação em eventos e em intercâmbios; por estágios em diferentes áreas, entre tanto mais. A interdisciplinaridade proposta expandiu minha visão de mundo e agregou, e muito, à minha formação.

Agradeço à professora Letícia e à professora Thais, pela orientação exemplar, por todas as sugestões construtivas e por me tranquilizarem durante o processo. E agradeço também à banca de defesa do presente trabalho, Sandra e Giulia, pela atenção dedicada e por aceitarem com tanto carinho fazerem parte dessa história.

RESUMO

O presente estudo parte da constatação de que as mudanças climáticas representam uma ameaça supranacional, com causas antrópicas e responsabilidade diferenciada, resultando em consequências negativas que influenciam a mobilidade humana. Contudo, apesar de as alterações no clima não reconhecerem fronteiras, enquadrando-se em ameaças da sociedade de risco, a mobilidade humana nesse contexto é, frequentemente, limitada por barreiras estatais. A falta de instrumentos específicos para lidar com a temática, bem como a controvérsia consensual e a limitação de caminhos migratórios humanizados, corroboram para a vulnerabilidade dos direitos humanos, já ameaçados pela crise climática. Identifica-se que, apesar da existência da mobilidade por fatores climáticos poder ser inevitável, políticas públicas cuidadosas podem diminuir os riscos relacionados a esse movimento. Argumenta-se que a percepção da migração como algo negativo contribui para o endurecimento das fronteiras e dificulta a integração dos mesmos na sociedade de acolhida. Diante disso, propõe-se que enxergar a migração como uma possível estratégia de adaptação à crise climática pode contribuir para a facilitação e humanização dos fluxos migratórios, além de favorecer a integração dos migrantes na sociedade de acolhida. Lacunas da abordagem e a possibilidade de má adaptação também são apresentadas. Nesse prisma, a teoria construtivista das Relações Internacionais (RI) é empregada, considerando que percepções sociais influenciam ações políticas. A mobilidade humana em contexto de alterações no clima insere-se como um tema relevante para as Relações Internacionais, visto que carece de cooperação internacional e que coloca em debate diversos preceitos das RI. Reconhece-se que, mesmo a temática carecendo de uma ação global, atualmente, a implementação dessas políticas depende comumente de ações tomadas nacionalmente. Assim, o objetivo geral da monografia é construído a partir de uma lacuna na governança global e nacional sobre o tema e visa analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, em seus instrumentos de adaptação ao clima, especialmente entre 2016 e 2024.¹ Emprega-se o método de abordagem Hipotético-Dedutivo, adotando os métodos de procedimento histórico e monográfico, e desenvolver-se-á uma análise qualitativa, a partir de revisão bibliográfica e de uma pesquisa exploratória de documentos. Os instrumentos brasileiros analisados serão, principalmente, o Plano Nacional de Adaptação (PNA), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Clima e o sistema AdaptaBrasil, com foco especial para o PNA. O Brasil é escolhido por apresentar-se como líder na agenda climática, por ser um país continental amplamente afetado pelas alterações no clima e palco de grande parte da mobilidade humana da região, pela lacuna de estudos que tratam do país em comparação com outras regiões do mundo e por esta pesquisa sediar-se e ser promovida no bojo de uma universidade brasileira. Por fim, a pesquisa demonstra que a mobilidade humana é abordada apenas superficialmente nos instrumentos de adaptação às mudanças do clima do Brasil, resultando em uma falta de projetos concretos e políticas públicas efetivas na temática. Possibilidades de avanço também são apresentadas.

Palavras-chave: mudanças climáticas; mobilidade humana; Brasil.

ABSTRACT

The present study is based on the findings that climate change represents a supranational threat, driven by anthropogenic causes and differentiated responsibilities which results in negative consequences that influence human mobility. However, although climate change transcends borders and fits within the framework of the risk society, human mobility in this context is often constrained by state barriers. The lack of specific instruments to address this issue, combined with the absence of consensus and the limitation of humane migratory pathways, exacerbates the vulnerability of human rights, which are already under threat because of the climate crisis. It is recognized that while climate-induced mobility may be inevitable, careful public policies can mitigate the risks associated with such movement. This study argues that the perception of migration as a negative phenomenon contributes to the fortification of borders and hinders the integration of migrants into host societies. In light of this, the study proposes that viewing migration as a potential adaptation strategy to the climate crisis could facilitate and humanize migratory flows while promoting the integration of migrants into receiving societies. Gaps in the approach and the possibility of maladaptation are also presented. From this perspective, the constructivist theory of International Relations (IR) is employed, emphasizing that social perceptions influence political actions. Human mobility in the context of climate change emerges as a relevant topic for International Relations, given the need for international cooperation and the challenges it poses to various principles of IR. While the issue demands global action, current policies are often implemented at the national level. Accordingly, the general objective of this dissertation is built around a gap in both global and national governance on the issue. It seeks to analyze how Brazil addresses human mobility, particularly international mobility, in its climate adaptation instruments, with a focus on the period from 2016 to 2024. The study adopts a Hypothetical-Deductive methodological approach, using historical and monographic methods of procedure, and will conduct a qualitative analysis based on bibliographic review and exploratory research of documents. The Brazilian instruments under analysis include, primarily, the National Adaptation Plan (NAP), the National Plan on Climate Change, the National Policy on Climate Change, the Climate Fund, and the AdaptaBrasil system, with a special focus on the NAP. Brazil is chosen as the focus of this study for its role as a leader in the climate agenda, its status as a vast continental country significantly affected by climate change and a key stage for much of the region's human mobility, the relative gap in studies addressing Brazil compared to other regions of the world, and the fact that this research is based in and promoted by a Brazilian university. Finally, the research demonstrates that human mobility is addressed only superficially in Brazil's climate adaptation instruments, resulting in a lack of concrete projects and effective public policies on the subject. Opportunities for progress are also presented.

Keywords: climate change; human mobility; Brazil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS DESCONHECEM FRONTEIRAS, MIGRAÇÕES SÃO LIMITADAS POR ELAS: mudanças climáticas como propulsor da mobilidade humana	17
2.1. ALTERAÇÕES NO CLIMA E A MOBILIDADE HUMANA	17
2.2. A MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: diferentes formatos e realidades sociais	25
2.3. A MOBILIDADE CLIMÁTICA NÃO É FENÔMENO DO FUTURO: exemplos de mobilidade atual	39
2.4. A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO TERMO “REFUGIADO CLIMÁTICO”	44
3. A MIGRAÇÃO COMO UMA POSSÍVEL ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO À CRISE CLIMÁTICA	51
3.1. A MANEIRA QUE ENXERGAMOS ALGO INFLUENCIA A FORMA QUE AGIMOS: Contribuições da abordagem construtivista	51
3.2. OS DIREITOS HUMANOS NA VISÃO DA MIGRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO	58
3.3. A MIGRAÇÃO COMO POSSIBILIDADE DE ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO ÀS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	64
3.4. LACUNAS DA MIGRAÇÃO COMO ADAPTAÇÃO: má adaptação e possíveis soluções	72
4. MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O BRASIL	78
4.1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E MOBILIDADE HUMANA NO, E PARA O, BRASIL	78
4.2. OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO BRASIL RELACIONADOS À ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA E À MOBILIDADE HUMANA	84
4.3. A MOBILIDADE HUMANA NOS INSTRUMENTOS BRASILEIROS DE ADAPTAÇÃO À CRISE CLIMÁTICA	92
4.4. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO BRASIL E A VARIÁVEL CLIMÁTICA E AMBIENTAL	105
5. CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS	117

1. INTRODUÇÃO

Mesmo as mudanças climáticas desconhecendo fronteiras, tendo causas e consequências supranacionais, a mobilidade humana motivada por seus impactos é frequentemente restringida por barreiras estatais. E, assim, os direitos humanos das populações em movimento tornam-se ainda mais vulneráveis. A mobilidade por fatores climáticos pode ser inevitável, portanto, a maneira como agimos em relação a ela carece de atenção.

Desde a origem do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, da sigla em inglês), foi reconhecido que um dos principais impactos das alterações no clima seria sobre a mobilidade humana (IPCC, 1990). Entretanto, apesar de a temática suscitar cada vez mais atenção nas últimas décadas, ainda não existe um aparato jurídico internacional para lidar especificamente com esse acontecimento. De fato, reconhece-se a multicausalidade¹ que implica na movimentação de pessoas, sendo questões climáticas e ambientais um dos fatores que interagem com, por exemplo, questões econômicas, sociais, políticas e inúmeras características pessoais, como questões de gênero, raça, idade, entre outros. Assim, a mobilidade humana em contexto de alterações climáticas pode tomar diferentes formatos, podendo ser para distâncias muito curtas, ou internacionais; por pouco tempo, ou permanente; com certo grau de escolha, ou ser completamente forçada.

Os impactos das mudanças climáticas são diversos. O Brasil, por exemplo, é fortemente impactado por alterações na precipitação, causando tanto secas extremas quanto aumento na frequência e intensidade de inundações. Ademais, essas alterações impactam na segurança alimentar, sobretudo de um país de economia primária altamente dependente da agricultura, e o aumento da temperatura repercute em problemas de saúde. Assim, as alterações no clima têm impacto direto e indireto em múltiplos direitos humanos, como o direito a um clima estável, à alimentação adequada, à água potável e ao saneamento, à saúde mental e física, à moradia adequada, ao desenvolvimento, etc.

Historicamente, a migração é uma estratégia empregada para preservar a dignidade humana, seja frente às crises econômicas, políticas ou ambientais e climáticas. A migração como adaptação não é algo novo. Entretanto, ao tratar da mobilidade humana

¹ A multicausalidade reforça que existem diversos fatores que se auto influenciam, levando à propensão a migrar e impactando como acontecerá o fluxo migratório em si e o pós-migração. Assim, questões climáticas e ambientais interagem com fatores como classe social, gênero, raça, etc. O tema será retomado ao longo do trabalho.

em contexto de alterações no clima, a mobilidade é, frequentemente, exposta apenas como uma consequência negativa. De fato, o deslocamento, com caráter forçado, é uma das consequências mais desastrosas das alterações no clima. Porém, a migração, quando voluntária e acompanhada de políticas públicas humanizadas, pode ser uma forma de adaptação às alterações no clima. Assim, ela pode contribuir para facilitar o acesso às instituições governamentais, auxílio social e recursos adaptativos; pode diversificar as fontes de renda da família; promover a transferência de capital social e intelectual; prevenir deslocamentos forçados futuros, entre outros. É importante ressaltar que essa visão carece de responsabilidade internacional e políticas públicas, não devendo resultar em uma individualização e sobrecarga para o migrante.

Entretanto, a falta de oportunidades de caminhos migratórios seguros pode aumentar a vulnerabilidade das pessoas em movimento e, quando a mobilidade envolve cruzar uma fronteira, frequentemente, os direitos tornam-se ainda mais ameaçados. A migração, sobretudo no século XXI, passou a ser vista como uma ameaça à identidade nacional e à governança e como uma sobrecarga aos sistemas sociais e econômicos. Como exposto por teóricos da securitização, a construção da migração como uma ameaça incentiva medidas de contenção, que, frequentemente, violam direitos humanos. Assim, comumente, a fronteira estatal tem funcionado como uma forma de barrar a entrada de novas pessoas e se posiciona como uma ameaça aos direitos humanos (Albuquerque; Pertille, 2017; McLeman, 2019). Nesse âmbito, a visão da migração como algo negativo promove o endurecimento das políticas migratórias.

A esse respeito, a teoria construtivista das Relações Internacionais nos possibilita pensar que as ações, percepções e relações são construídas socialmente - ou seja, mutáveis. Dessa forma, a maneira como percebemos algo influencia a forma como iremos agir em relação a determinado acontecimento. Nesse contexto, a forma que enxergamos a migração, por exemplo, influencia a construção de políticas migratórias mais, ou menos, abertas. Ademais, a garantia da dignidade humana de migrantes e refugiados depende da convivência harmônica com os nacionais (Albuquerque; Pertille, 2017), e, conseqüentemente, da percepção da sociedade em relação à migração.

A mensagem que essa exposição nos mostra é clara, a mobilidade humana pode ser inevitável em meio às alterações no clima, entretanto, uma compreensão positiva da migração, como uma estratégia histórica de adaptação, pode incentivar políticas públicas que facilitem a mobilidade e uma maior integração na sociedade de acolhida. Semelhantemente, o desenvolvimento de caminhos migratórios humanizados e de

políticas públicas cuidadosas pode diminuir o risco associado ao deslocamento, garantido o direito humano à migração e a uma vida digna.

A mobilidade humana internacional requer políticas supranacionais, que integrem o fluxo desde o local de origem até o local de destino. De maneira similar, as mudanças no clima necessitam de uma governança adaptativa global capaz de lidar com crises que ultrapassam fronteiras, bem como de medidas de compensação e cooperação internacional. As alterações no clima, fortemente influenciadas pela ação antrópica, enquadram-se nos riscos da nova sociedade descrita por Ulrich Beck, a sociedade do risco. Nesse caso, os riscos na era globalizada moderna seriam supranacionais. Entretanto, ao incorporar elementos de vulnerabilidade, o risco é distribuído desigualmente, recaindo, com frequência, sobre os mais vulneráveis – justamente aqueles que, em grande parte, menos contribuíram para a intensificação das mudanças climáticas. Assim, ao considerarmos que a vulnerabilidade não se restringe apenas à exposição a eventos climáticos, mas também depende, em grande medida, da capacidade de resposta para lidar com esses efeitos, torna-se evidente a importância de mecanismos de governança global, sendo responsabilidade dos países centrais, que mais contribuíram para a intensificação da alteração no clima. Dessa forma, apesar de o foco da presente pesquisa ser um país em específico, reconhece-se que o Estado faz parte de uma estrutura supranacional e necessita de cooperação internacional.

Diante do exposto, encontra-se uma lacuna nos instrumentos de adaptação à crise climática, que pouco aprofundam a questão da mobilidade humana. E vice-versa, visto que tampouco se encontram instrumentos de governança migratória capazes de lidar claramente com a questão climática. O Brasil apresenta-se como um país continental, liderança na agenda climática, e palco de grande parte da mobilidade humana da região. Entretanto, não são encontrados instrumentos específicos que abordam de forma efetiva a mobilidade humana em contexto climático. Posto isso, é formulada a seguinte pergunta de pesquisa: como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, em seus instrumentos de adaptação às mudanças do clima, especialmente entre 2016 e 2024.¹? Em específico, a pesquisa visa analisar se o Brasil considera a mobilidade humana uma possível estratégia de adaptação à crise climática. Entendendo que a maneira que enxergamos algo influencia a forma que iremos agir em relação a determinado elemento, esse estudo sugere que abordar a migração como uma possível estratégia de adaptação pode incentivar políticas públicas humanizadas que facilitem todo o processo migratório, desde o local de origem até o local de destino. Além disso,

uma visão mais positiva da mobilidade, pode incentivar uma melhor percepção dos migrantes e uma melhor integração na sociedade de acolhida. A ideia da pesquisa, portanto, é propor uma maneira diferente de enxergar a mobilidade humana, e reforçar a necessidade de políticas públicas cuidadosas e eficientes para abordar a temática. Tem-se por hipótese, que será investigada, que a mobilidade humana é abordada apenas de forma superficial nos instrumentos de adaptação às mudanças do clima do Brasil entre 2016 e 2024.1, resultando em uma falta de projetos concretos e políticas públicas efetivas na temática.

Assim sendo, a pesquisa tem como objetivo geral analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, em seus instrumentos de adaptação ao clima, especialmente entre 2016 e 2024.1. Para lograr esse feito, foram desenvolvidos objetivos específicos: introduzir a relação entre mudanças climáticas e mobilidade humana; explorar a relevância de abordar a migração como uma estratégia de adaptação às mudanças do clima; e analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, nas suas políticas e planos nacionais para adaptação às mudanças do clima, especialmente entre 2016 e 2024.1.

Ao trazer impactos devastadores, que ultrapassam a barreira estatal, as mudanças climáticas estão colocando em debate tópicos essenciais para as Relações Internacionais, como a soberania, as fronteiras, os sujeitos de direitos, etc. No caso de países afetados pelo aumento da água do mar, como Tuvalu, a questão da soberania para um Estado que está perdendo seu território é de extrema importância. Nesse contexto, é possível questionar-se como preservar a soberania e guardar a cultura e tradições de uma nação que está sendo invadida pelas águas e presenciando um êxodo de sua população? Como pensar a soberania frente a uma ameaça que impacta todos os países, com proporções diferenciadas, e que carece de soluções supranacionais? Como as fronteiras, até o momento essenciais para a definição de um Estado soberano no molde que conhecemos, podem funcionar de uma maneira que não ameace os direitos humanos frente a um desafio que ultrapassa as barreiras territoriais? Esses são apenas alguns dos questionamentos possíveis relacionados à temática. Assim, a mobilidade humana em contexto de alterações no clima insere-se como um tema relevante para as Relações Internacionais, visto que carece de ações supranacionais que preservem os direitos humanos da população em trânsito, diminuindo os riscos e promovendo uma mobilidade humanizada desde o local de origem até o local de destino, que pode ultrapassar fronteiras. Além de conteúdos das Relações Internacionais, foi imprescindível o recurso a

obras de outras áreas do conhecimento para uma análise adequada. Assim, o presente trabalho enriquece-se com contribuições sobretudo da geografia, do direito e da sociologia.

A presente pesquisa visa contribuir para o debate, propondo a visão da migração como um direito humano e como uma possível estratégia de adaptação. Assim, pretende-se, também, somar às pesquisas que analisam a adaptação climática, em geral, e os Planos Nacionais de Adaptação, em específico. Apesar de serem necessárias ações supranacionais para combater a crise climática e promover caminhos migratórios humanizados, as decisões são tomadas e postas em prática por nações. Igualmente, os Planos Nacionais de Adaptação são elaborados pelos próprios Estados, mesmo que inseridos em uma estrutura internacional. Assim, optou-se por analisar como o Brasil trata a temática. O Brasil foi escolhido por diferentes razões, dentre elas: por apresentar-se como líder na agenda climática, por ser um país continental amplamente afetado pelas alterações no clima e palco de grande parte da mobilidade humana da região, pela lacuna de estudos que tratam do país em comparação com outras regiões do mundo e por esta pesquisa sediar-se e ser promovida no bojo de uma universidade brasileira. Opta-se pelo foco na mobilidade humana internacional tendo em mente que, ao cruzarem fronteiras, as pessoas, frequentemente, encontram seus direitos ainda mais ameaçados, carecendo de uma abordagem diferenciada. A delimitação temporal foi definida a partir do lançamento do Plano Nacional de Adaptação do Brasil, o principal instrumento relacionado à adaptação climática no país, em 2016. O limite do primeiro semestre de 2024 foi estabelecido visando desenvolver um trabalho atual, mas sem comprometer a capacidade de análise, tendo em mente a possibilidade de novos instrumentos serem aprovados durante o período de escrita.

No tocante à metodologia, adotou-se o método de abordagem Hipotético-Dedutivo, por possibilitar atingir os objetivos aqui expostos e pensar a ciência como algo que começa e termina com novos problemas. Uma vez que este faz referência a uma pesquisa “que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 106). Desenvolver-se-á uma análise qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica e de uma pesquisa exploratória de documentos.

Para realizar o trabalho, são necessários métodos de procedimentos, que servem como “etapas mais concretas da investigação” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 106). Assim,

são utilizados os métodos de procedimento histórico e monográfico, uma vez que se apresenta uma análise teórica e histórica sobre o tema, a qual é posteriormente aplicada a um caso específico. Especificamente, são analisados debates teóricos e produções científicas sobre a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas, para posteriormente analisar o caso do Brasil. Ademais, adotam-se os procedimentos técnicos bibliográfico e documental (Gil, 2002), visto que o trabalho vale-se de fontes de “papel”, como livros, artigos, teses, etc., e de documentos primários e relatórios, como os instrumentos brasileiros de adaptação às mudanças no clima, textos de tratados, convenções, protocolos, etc.

Identificados os pontos de partida do presente trabalho, passa-se à apresentação da estrutura da monografia, composta por quatro capítulos, contando com a presente introdução, que se relacionam aos objetivos específicos apresentados anteriormente. Sendo a mobilidade humana em contexto de alterações climáticas um tema complexo e intersetorial, o segundo capítulo é dedicado a introduzir a temática, realizando um desenvolvimento histórico do debate e da evolução do conhecimento científico acerca do tema. Tendo em mente o limite do trabalho de monografia, reconhece-se que não será possível abordar todas as variáveis que interagem com a temática. A partir de leituras iniciais, percebe-se que o campo de estudos desenvolveu-se originalmente em dois âmbitos separados: o climático e o migratório. Partindo desse pressuposto, o capítulo também é dividido analisando inicialmente o desenvolvimento do tema no âmbito climático, e em seguida no âmbito migratório. Demonstra-se como as mudanças climáticas passaram de um tema originalmente científico para algo político. Após exposições mais teóricas e históricas, visando aproximar o leitor da realidade e dos sujeitos envolvidos, são expostos exemplos de mobilidade climática, apoiando-se em estudos de caso e relatórios já realizados. Por último, é exposto o debate acerca do conceito utilizado para se referir aos indivíduos que se movem em contexto de alterações no clima. Reconhece-se a relevância que essa controvérsia implica para o desenvolvimento de políticas públicas na temática. Entretanto, o objetivo do subcapítulo é apresentar o debate existente, e não adentrar ao debate, visto a limitação do presente estudo.

Em um segundo momento, após introduzir o leitor à temática, a presente pesquisa abordará a lente teórica utilizada. O objetivo do terceiro capítulo será explorar a relevância de abordar a migração como uma estratégia de adaptação às mudanças do clima, analisando como a forma que enxergamos algo influencia a maneira como agimos

em relação a determinado objeto. Assim, revisar-se-á, inicialmente, a teoria construtivista das Relações Internacionais. A teoria propõe a possibilidade de entendermos as ações e relações como socialmente construídas e passíveis de mudanças. Também relaciona-se a teoria construtivista com outras abordagens, como a teoria da securitização e a sociedade de risco. Posteriormente, abordar-se-á a relação entre mudanças climáticas, mobilidade humana e direitos humanos, visando possibilitar a percepção da migração não como uma ameaça, e sim como um direito humano e como uma possível forma de preservar a dignidade humana. Em seguida, analisar-se-á como a migração pode ser entendida como uma possível estratégia de adaptação. Finalmente, serão expostas críticas a essa visão, objetivando levantar pontos de atenção para que a migração como uma estratégia de adaptação seja efetiva e não sirva como reprodutora de desigualdades. Assim, objetiva-se falsear o argumento apresentado para, então, fortalecê-lo.

O último capítulo é responsável pela análise específica da temática aplicada ao Brasil. Portanto, objetiva-se analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, nos seus instrumentos de adaptação às mudanças do clima, especialmente entre 2016 e 2024.¹ Assim, busca-se explorar se a migração é tratada como uma possível estratégia de adaptação. Inicia-se o capítulo com uma exposição sobre como as mudanças climáticas afetam a mobilidade humana no Brasil atualmente, tanto interna quanto internacional. Em seguida, busca-se explorar como o Brasil se posiciona internacionalmente sobre a temática e os compromissos assumidos pelo país em relação à adaptação às alterações no clima e à mobilidade humana. Posteriormente, possibilita-se analisar os instrumentos brasileiros de adaptação climática, visando identificar como o Brasil aborda a questão migratória nesse contexto. Por último, visando novamente fortalecer o presente trabalho, a variável ambiental nos instrumentos de governança migratória do Brasil é analisada.

Finalmente, as considerações finais são apresentadas, retomando os principais pontos abordados no texto e expondo a conclusão da pesquisa. Como proposto pelo método Hipotético-Dedutivo, o trabalho não finaliza com certezas ou conclusões imutáveis sobre a temática, mas visa contribuir para a construção do conhecimento sobre o tema e propõe novas perguntas.

Reconhecendo a limitação da pesquisa e sem a pretensão de solucionar as inúmeras controvérsias que o tema suscita, espera-se que este estudo contribua para promover a visão da migração humana como um direito humano e como uma possível estratégia de adaptação às alterações no clima, levando a políticas públicas cuidados e

humanizadas. Ademais, compreende-se ser necessário esclarecer o que o trabalho não aspira fazer: de forma alguma o presente estudo defende a migração forçada, entendendo que a estratégia pode ser eficaz apenas se for uma escolha do sujeito; semelhantemente, a pesquisa não visa expor uma visão idealizada da migração, reconhecendo que a mesma apresenta riscos e pode gerar consequências negativas, sobretudo quando não é acompanhada por políticas públicas; por último, constata-se ser de extrema relevância uma análise micro, buscando examinar a fundo como esses fluxos migratórios acontecem, o que não foi possível desenvolver nesta pesquisa devido à sua limitação, mas pretende-se ser explorado no futuro.

2. MUDANÇAS CLIMÁTICAS DESCONHECEM FRONTEIRAS, MIGRAÇÕES SÃO LIMITADAS POR ELAS: mudanças climáticas como propulsor da mobilidade humana

O presente capítulo tem por objetivo introduzir a relação entre mudanças climáticas e mobilidade humana, visto que é uma etapa necessária para a análise de como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, nos seus instrumentos para adaptação às mudanças do clima. Reconhecendo as limitações de profundidade do trabalho, objetiva-se orientar o leitor na temática e possibilitar o avanço na pesquisa. Tendo em mente que originalmente o campo de estudos se desenvolveu em dois âmbitos separados: o climático e o migratório (Gemenne, 2023), o desenvolvimento da questão em ambos os contextos será revisado. No primeiro subcapítulo será introduzido o debate acerca das mudanças climáticas e seus impactos na mobilidade humana. Nesse contexto, entende-se ser necessária uma revisão de estudos sobre mudanças climáticas para possibilitar a argumentação acerca da responsabilidade internacional em relação às suas consequências. Em seguida, abordar-se-ão as principais formas que essa mobilidade acontece e como a temática se desenvolveu no âmbito migratório. Alguns exemplos de mobilidade humana serão revisados no terceiro subcapítulo, apoiando-se em estudos de caso e relatórios já realizados. Por último, a controvérsia existente acerca do termo “refugiados climáticos” será introduzida, sem aprofundar o debate visto que não é ponto central da discussão, mas tangente. Reconhece-se que diversas variáveis importantes tangenciam a questão, como questões de gênero, questões raciais, a imobilidade, etc; entretanto, visto a limitação do trabalho, elas não serão aprofundadas neste momento. Logo, as bases para a pesquisa serão contextualizadas, permitindo explorar a potencialidade da migração como estratégia de adaptação à crise climática, partindo de uma visão construtivista e de preservação dos direitos humanos; o que será feito no capítulo três.

2.1. ALTERAÇÕES NO CLIMA E A MOBILIDADE HUMANA

As mudanças climáticas são consideradas por diversos atores - representantes estatais, organizações internacionais, ativistas, entre outros - como uma das temáticas mais importantes da atualidade. Suas causas e efeitos foram e são amplamente estudados (Charles Keeling; Eunice Newton Foote; Guy Callendar; IPCC; John Houghton; Paulo

Artaxo; WMO; etc), sendo reconhecido que o tema deve ser tratado de maneira internacional - uma vez que seus efeitos desconhecem fronteiras. Entretanto, constantemente, os que menos contribuíram para a intensificação das mudanças climáticas, por exemplo com a emissão de gases de efeito estufa, são os que mais sofrem seus efeitos. Quando tratamos de mobilidade humana indivíduos que migram por motivações climáticas frequentemente são limitados por fronteiras estatais (McLeman, 2019), delimitações que constantemente funcionam como palco de degradação da dignidade humana (Albuquerque; Pertille, 2017). Posto isso, argumenta-se que mesmo as mudanças climáticas desconhecendo fronteiras, tendo causas e consequências internacionais, as migrações são limitadas por elas - e, assim, os direitos humanos dessa população se tornam ainda mais vulneráveis. O subcapítulo a seguir apresenta como se deu o desenvolvimento histórico dos estudos acerca das mudanças climáticas, passando de um tema originalmente científico, para um tema político que reconhece o impacto do homem na mudança do clima. Outrossim, expõe-se a responsabilidade internacional de abordar uma temática que conta com impactos humanos e consequências diferenciadas. Além disso, introduz como as mudanças climáticas impactam na mobilidade humana e revisa como a dimensão humana adentrou o debate climático internacional - em especial no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC).

O processo para o reconhecimento da existência das mudanças climáticas foi longo, com a contribuição de diversos cientistas. Em 1827, Jean-Baptiste Fourier reconheceu o agora chamado “efeito estufa” e os impactos de gases atmosféricos na elevação da temperatura. Posteriormente, em 1856 a cientista Eunice Foote² concluiu, através de experimentos, que um aumento de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera mudaria a temperatura, podendo afetar o clima. Já na época, ela expôs que “se, como alguns supõem, num determinado período da sua história, o ar se tivesse misturado com isso (algum dos gases, como o CO₂) numa proporção maior do que a atual, teria necessariamente resultado em um aumento da temperatura” (Foote, 1856, p. 383, tradução nossa). Semelhantemente, poucos anos depois, John Tyndall estudou a capacidade de gases de absorver radiação infravermelha; e, em seguida, Svante Arrhenius

² Por muitos anos a descoberta de Eunice Foote passou despercebida e ela continua não sendo frequentemente citada em trabalhos sobre as mudanças climáticas. Entretanto, se afirma que sua descoberta aconteceu antes da publicação de Tyndall - que recebeu os créditos. As tentativas de explicação para o “apagamento” das contribuições de Eunice variam de questões de gênero, seu status ainda amador dentro da ciência, entre outros. Para aprofundar acessar: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsnr.2018.0066>.

calculou o impacto do CO₂, estimando que dobrar a concentração do mesmo iria aumentar a temperatura da terra em cerca de 5 °C a 6 °C. Baseado nos trabalhos de Tyndall e Arrhenius, G. S. Callendar publicou em 1938 um trabalho relacionando o aumento de CO₂ na atmosfera à queima de combustíveis fósseis (Houghton, 2004). Na década de 1930 os debates acerca das mudanças climáticas ainda eram iniciais e não recebiam grande atenção, porém Callendar já reconhece que

Poucos dos que estão familiarizados com as trocas de calor naturais da atmosfera, que contribuem para a formação dos nossos climas e tempo, estariam preparados para admitir que as atividades do homem pudessem ter qualquer influência sobre fenômenos de tão grande escala. [...] não é apenas possível, mas está acontecendo no momento presente. (1938, p.223, tradução nossa)

Em 1958, Charles David Keeling passa a monitorar a concentração de CO₂ na atmosfera, levando à criação da “curva de Keeling” e de dados científicos importantes que defendem a relação das ações humanas - em especial da queima de combustíveis fósseis - no aumento de CO₂ e nas mudanças climáticas. Com o passar dos anos, novos gases foram reconhecidos como gases de efeito estufa, como o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O). Mais de um século de estudos acerca dos GEEs e de sua relação com a ação humana e com a mudança do clima dão a base para o tema começar a ganhar a atenção de políticos. Em 1963 o *World Weather Watch* (WWW) é estabelecido, sob a tutela da Organização Meteorológica Mundial (OMM).

Entre as décadas de 1970 e 1980, diversas movimentações a nível internacional aconteceram, como a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, também conhecida como Declaração de Estocolmo; o estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) também em 1972; a Primeira Conferência Mundial do Clima (WCC-1) em 1979; o lançamento, também em 1979, de um novo relatório da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos³; a conferência de Villach em 1985, etc. Tais eventos contribuíram para a fundação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima

³ O relatório alertou para a relação entre efeito estufa e mudanças climáticas em diferentes elementos e reforçou a dificuldade de se prever onde no globo as mudanças no clima acontecerão. Para aprofundar, acessar: Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos. **Carbon Dioxide and Climate: a scientific assessment**. Woods Hole: National Research Council, 1979. Climate Research Board. Disponível em: https://geosci.uchicago.edu/~archer/warming_papers/charney.1979.report.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

(IPCC, da sigla em inglês⁴) que continua sendo, até a atualidade, um dos principais fóruns globais acerca do tema. Quatro anos depois, em 1992, é firmada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, da sigla em inglês⁵), por 197 países. A Convenção inclui, além da importância de se limitar a emissão de GEEs, a necessidade de se estabelecerem medidas de adaptação e de financiamento para países em desenvolvimento.

Especialmente a partir da década de 1980, com uma base científica forte somada à pressão da sociedade civil, o tema passa a receber atenção política. A conjuntura internacional do final da guerra fria, a retomada do multilateralismo e a intensificação da globalização corroboraram para que outros temas entrassem nas agendas de debate. Em 1995 acontece a primeira Conferência das Partes (COP), em Berlim, com o objetivo de debater as metas estabelecidas pela UNFCCC, passando a ter uma recorrência anual. Dois anos depois, em 1997, é assinado o primeiro tratado internacional relacionado ao controle da emissão de gases de efeito estufa, o Protocolo de Quioto. Apesar do foco principal continuar sendo a mitigação das causas do efeito estufa, o protocolo também assinala a importância da adaptação. Porém, será apenas em 2010, com a Conferência de Cancun (COP 15), que a adaptação ganhará força na agenda global.

Segundo Koko Warner (2011), entre meados e final da década de 2000, a base científica acerca da relação entre mobilidade humana e mudanças climáticas se expandiu rapidamente, com novos estudos de caso e análises das implicações políticas, como os dirigidos pelo projeto Cenários de mudança ambiental e migração forçada (EACH-FOR) apoiado pela Comissão Europeia. Em 2007, com o lançamento do Plano de Ação de Bali, o tema da adaptação entrou oficialmente nas negociações da Convenção sobre Mudanças Climáticas e as discussões sobre migração motivada pela mudança no clima começaram no âmbito do UNFCCC. Em 2008, acontece também a primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social, em Bonn, e a Aliança para Mudanças Climáticas, Meio Ambiente e Migração (CCEMA) é criada (Warner, 2011).

É em 2010, com a Conferência de Cancun (COP15), que a mobilidade humana é oficializada na agenda climática global. Os Acordos se tornaram um marco para ações multilaterais de adaptação às mudanças climáticas, afirmando que a adaptação deveria

⁴ Inclusive em documentos do governo brasileiro, a sigla é mais comumente utilizada em inglês, do original: Intergovernmental Panel on Climate Change.

⁵ Inclusive em documentos do governo brasileiro, a sigla é mais comumente utilizada em inglês, do original: United Nations Framework Convention on Climate Change.

receber os mesmos esforços que a mitigação. Ao reconhecer a necessidade de uma abordagem internacional para a adaptação climática, os Acordos estabelecem o *Cancun Adaptation Framework*, e sob a ação 14. (f) clamam por medidas “para melhorar o entendimento, a coordenação e a cooperação em relação ao deslocamento, migração e realocação planejada induzidas pelas mudanças climáticas, quando apropriado, em nível nacional, regional e internacional” (UNFCCC, 2011, p. 05, tradução nossa). Os Acordos também estabelecem as bases para o desenvolvimento dos Planos Nacionais de Adaptação e criam o Fundo Verde para o Clima.

Dessa forma, é dentro de discussões sobre adaptação que a mobilidade humana passa a ganhar mais atenção. Algumas COPs depois, em 2013, foi reconhecida a necessidade de um instrumento para abordar questões de Perdas e Danos, após a argumentação de que isso seria uma questão de direito e justiça, se relacionando também com questões de vulnerabilidade e de responsabilidade internacional por ações humanas. Nesta conjuntura, é criado o Mecanismo Internacional de Varsóvia (WIM, da sigla em inglês) para perdas e danos. O deslocamento humano associado aos impactos das mudanças do clima foi uma das áreas prioritárias do primeiro plano de ação do mecanismo, e voltou a integrar o segundo plano, em 2016, sob a área prioritária de migração, deslocamento e mobilidade humana. Entretanto, é apenas em 2023, durante a COP 28, que a principal demanda dos países em desenvolvimento nesse contexto será atendida: a criação de um fundo para perdas e danos visando apoiar países mais pobres a se adaptarem à mudança do clima. O fundo cria, então, “uma oportunidade em potencial para apoiar um financiamento climático mais adequado e previsível para a mobilidade humana.” (GFMD, 2024, p. 7, tradução nossa).

Entre a criação do WIM e o anúncio do fundo de perdas e danos, importantes passos foram tomados no âmbito do UNFCCC. Em 2015 o Acordo de Paris foi o primeiro acordo climático internacional a reconhecer os direitos humanos dos migrantes (GFMD, 2024), focando em como prever o deslocamento involuntário, porém sem abordar a migração internacional mais profundamente (McLeman, 2019). Nesse contexto, os migrantes são identificados como vulneráveis à crise climática, é reforçada a necessidade de medidas de adaptação e é solicitado o estabelecimento de uma Força-Tarefa sobre deslocamento dentro da estrutura do WIM. Na COP seguinte, em Marrakech, a migração é citada como uma possível estratégia de adaptação (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Em 2015 também é endossado pela Assembleia Geral da ONU o Quadro de Sendai para Redução de Riscos de Desastres 2015-2030,

reconhecendo o deslocamento como uma consequência dos desastres (GFMD, 2024). Em um contexto em que a mobilidade - seja ela local, regional ou global - é cada vez mais presente, o Quadro Sendai é de extrema importância, visto a necessidade de garantir que esses movimentos ocorram de forma que não resultem em mais riscos. Ademais, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD, da sigla em inglês) também tem abordado a relação da degradação do solo, secas, e mobilidade humana (Miralles & Piñeiro, 2022). Entretanto, apesar da temática se desenvolver, a transição entre o desenvolvimento de políticas e a sua implementação ainda é lenta. Além disso, grande parte dessas políticas abordam as causas da mobilidade e não maneiras de facilitar esse movimento (GFMD, 2024).

Na primeira década do novo século, as mudanças climáticas também adentram debates securitários. Em 2003, é fundado o Instituto Universitário das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), focado em reduzir riscos e promover a segurança humana. Em 2007, o assunto é incluído na agenda do Conselho de Segurança da ONU, e passa a ser visto internacionalmente como um tema de segurança. Os termos “crise” e “ameaça” se tornam mais presentes ao referirem-se às mudanças climáticas. Segundo Ole Wæver (2022), teórico da Escola de Copenhague⁶, as mudanças climáticas passam a ser tratadas como um tema de segurança, avançando no “espectro da securitização”⁷ - saindo de uma abordagem não política, para um tema político e cada vez mais securitizado. Apesar do debate existir acerca de se o tema poderia ser considerado securitizado, nos moldes da teoria, ou não; muitos se referem às mudanças climáticas como uma das maiores ameaças da atualidade. Teóricos de correntes mais tradicionais da segurança reconhecem as mudanças climáticas como propulsores de conflitos, uma ameaça à segurança do próprio Estado. Enquanto teóricos da Escola de Copenhague alertam para as mudanças climáticas como uma ameaça *per se*, causando danos ao meio ambiente e à própria segurança humana, além de ao Estado. A OMS também defende que as mudanças no clima são uma das principais ameaças à saúde humana (ONU Brasil, 2021b). Por seu lado, a OTAN inaugurou, em 2023, um novo Centro de Excelência em

⁶ A Escola de Copenhague expande a área de estudos da segurança ao considerar outras esferas para além da militar; como a econômica, política e ambiental. Para a teoria, ocorre o processo de securitização de certas temáticas quando um assunto chega ao nível máximo de politização. Onde um “ator securitizador” expõe algo como uma ameaça latente para uma audiência, justificando medidas excepcionais. Existe o debate acerca de se a temática das mudanças climáticas teriam atingido o nível máximo de securitização, ou não, visto que apesar de apresentar elementos de temas de segurança, ainda não resultou em medidas excepcionais em sua grande maioria. Ver Buzan & Wæver (1998).

⁷ Para aprofundar ver: EMMERS, Ralf. Securitization (cap. 9). In: COLLINS, Alan. Contemporary security studies. Oxford University Press, 2010. p. 138.

Mudanças Climáticas e Segurança, reconhecendo os impactos das mudanças climáticas na ocorrência de conflitos e na segurança humana e estatal. Entretanto, apesar de reconhecerem a gravidade através de discursos, governos ainda falham em adotar medidas que estejam à altura da, assim chamada, ameaça climática.

As emissões globais dos gases de efeito estufa e as concentrações atmosféricas de CO₂ bateram novos recordes e máximas de temperatura continuam a ser alcançadas, enquanto as metas de financiamento climático são raramente cumpridas. O mais recente relatório do IPCC, AR6 de 2023, afirma que

As atividades humanas, principalmente através das emissões de gases com efeito de estufa, causaram inequivocamente o aquecimento global [...]. As emissões globais de gases com efeito de estufa continuaram a aumentar, com contribuições históricas e atuais desiguais, decorrentes da utilização insustentável da energia, do uso e da alteração do uso dos solos, dos estilos de vida e dos padrões de consumo e de produção nas regiões, entre países e no interior de cada país e entre indivíduos (IPCC, 2023b, p. 4, tradução nossa).

Ademais, o relatório reforça que comunidades vulneráveis que pouco contribuíram para a emissão de gases de efeito estufa são desproporcionalmente afetadas. O site “*Our World in Data*” apresenta uma comparação por país, e por região, dos maiores emissores de CO₂ entre 1750-2017. Apesar de Estados Unidos, China e União Europeia juntos terem contribuído para quase 60% das emissões de CO₂ ao longo do tempo (Ritchie, 2019), os impactos das mudanças climáticas são sentidos ao redor do mundo todo, sem respeitar fronteiras estatais e frequentemente afetando em maior intensidade os países mais pobres. Se faz importante relembrar que “os danos ambientais e suas consequências, por exemplo, são compartilhados, mas o lucro e as benesses da exploração ambiental, não.” (Pertille, 2023, p. 188). Como o relatório da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, previamente citado, já havia levantado em 1979, é difícil prever onde os impactos das mudanças climáticas irão acontecer, sendo transfronteiriço. Alguns exemplos de impactos causados pelas mudanças climáticas são o aumento do nível do mar, o derretimento das calotas polares, as secas, o aumento na frequência de eventos extremos como inundações, ciclones e terremotos, a insegurança alimentar, entre outros (IPCC, 2023b). No noroeste do Brasil e parte do espaço andino, por exemplo, o aumento da temperatura e diminuição da precipitação pode afetar a produção agrícola e a segurança alimentar de populações dependentes da mesma, enquanto o sudeste da América do Sul se vê afetado pelo aumento da frequência de inundações (Miralles; Piñeiro, 2022). Apesar da maior parte da mobilidade humana

incentivada por motivos climáticos registrada ser interna, existem pessoas que se encontram motivadas ou obrigadas a cruzar fronteiras (Cantor, 2018; IDMC, 2024; IPCC, 2023b; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018; etc). Atualmente os casos mais emblemáticos estão no pacífico, em especial nas ilhas de Kiribati e Tuvalu, onde grande parte da população se encontra obrigada - ou motivada - a se deslocar para outros países visto o aumento das águas do mar. As mudanças climáticas agem sobretudo como multiplicadoras de ameaças já existentes (IPCC, 2023b; McAdam, 2016; Miralles; Piñeiro, 2022; OIM, 2024; etc.) e, portanto, impactam desproporcionalmente os países e regiões, estando diretamente relacionadas com questões de vulnerabilidade. Apesar de ser complexo identificar os países mais afetados pelas mudanças climáticas, uma vez que diversas variáveis devem ser analisadas, estima-se que os principais se encontram na África e na Ásia, bem como a América Latina também se apresenta vulnerável (IPCC, 2023b).

Neste cenário, se defende que “os países menos responsáveis pelas emissões de carbono suportam os custos mais elevados dos impactos adversos das alterações climáticas, apesar de serem as nações mais pobres do mundo, necessitando de mais tempo e recursos para recuperar de perdas e danos.” (Sharshr, 2024, tradução nossa). Isso pode ser explicado dado não somente a diferença de incidência de eventos climáticos - como ciclones, secas extremas, inundações, etc - mas também pela diferença de capacidade de reação frente a esses eventos. Ou seja, pela diferença na capacidade adaptativa. O risco que uma determinada população enfrenta pode ser definido como uma relação social, sendo a multiplicação de ameaças e vulnerabilidade (Wisner *et al.*, 2004). Por vulnerabilidade, define-se “as características de uma pessoa ou grupo e da sua situação que influenciam a sua capacidade de antecipar, enfrentar, resistir e se recuperar do impacto de um risco natural” (Wisner *et al.* 2004, p. 11, tradução nossa). Quando abordamos o nível estatal, os países possuem recursos e instituições com capacidades diferentes para prevenir, se adaptar e se recuperar de consequências das mudanças climáticas (Fagundez; Albuquerque; Filpi, 2020). Dessa forma, desastres não são apenas questões ambientais, mas uma construção social que expõe desequilíbrios capazes de reverberar no potencial destrutivo dos eventos ditos naturais, sendo “resultado da interação entre meio ambiente natural e a falta de organização e estruturação da sociedade.” (Granado, 2020, p. 62). Destarte, é de extrema importância que mecanismos internacionais sejam desenvolvidos e que os países que mais influenciaram na intensificação das mudanças climáticas e que possuem recursos para se adaptar

avançados apoiem países mais vulneráveis. Buscando assim, uma responsabilidade internacional e justiça climática.

Como visto anteriormente, o florescimento dos estudos climáticos culminou no reconhecimento de que as alterações no clima foram fortemente influenciadas pela ação humana, sobretudo de países mais desenvolvidos, trazendo consequências que ameaçam a qualidade de vida e desenvolvimento em todas as partes do mundo (IPCC, 2023b). Entretanto, essas consequências não são sentidas da mesma forma, visto a capacidade financeira e institucional de se adaptar a esse fenômeno. No âmbito internacional o tema ganhou atenção das principais mesas de debates⁸, chegando a ser tratado como um tema securitário, entretanto ainda carece de ações concretas⁹.

Em 1990, o IPCC foi o primeiro órgão internacional a ligar migração às mudanças climáticas, mas é dentro das discussões de adaptação que a mobilidade humana passa a ganhar atenção no âmbito climático, sobretudo após a Conferência de Cancun. Tendo em mente as consequências das mudanças climáticas, somado à vulnerabilidade e ameaças já existentes, muitas pessoas se vêem obrigadas, ou impulsionadas, a deixar suas casas e migrar para um local mais seguro. Entretanto, quando essa mobilidade implica atravessar uma fronteira, comumente outros riscos se somam devido à falta de opções migratórias e fluxos humanizados (McLeman, 2019). Tendo em mente que a mobilidade climática é a dimensão humana das alterações no clima (Ramos, 2017), no próximo subcapítulo explorar-se-ão as diferentes formas que a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas pode tomar. Ademais, será introduzido como essa temática adentrou e ganhou espaço no âmbito da governança migratória, visando demonstrar como o tema se desenvolveu originalmente em dois contextos separados, o climático e o migratório (Gemenne, 2023), e reforçar a relevância de abordagens integradas.

2.2. A MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DIFERENTES FORMATOS E REALIDADES SOCIAIS

⁸ Como visto ao longo do subcapítulo, as mudanças climáticas ganharam atenção no âmbito da ONU em especial após 1972, com a Declaração de Estocolmo e o estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O tema ganha sua própria Convenção-Quadro (UNFCCC) em 1992 e em 2007 a temática é incluída na agenda do Conselho de Segurança da ONU. Outras instituições internacionais como a OTAN e a CSM também desenvolvem grupos específicos para tratar do assunto.

⁹ O relatório do IPCC de 2023 afirma que as ações para lidar com a crise climática, em especial de adaptação, ainda são insuficientes. Ver mais em: IPCC, 2023b. **AR6 Synthesis Report: Summary for Policymakers**. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

Como exposto no subcapítulo anterior, foi reconhecido que um dos maiores impactos das mudanças climáticas seria sobre a mobilidade humana (IPCC, 1990) e, de fato, mais de 30 anos depois, reconhece-se que um dos principais propulsores da migração humana são as mudanças climáticas (Mcauliffe; Ocho, 2024). Se reconhece, também, que a mobilidade raramente é influenciada apenas por motivações climáticas, sendo somada a outros fatores como situação econômica, vulnerabilidade social, apego ao território, etc (Foresight, 2011; Myers, 2011; Piguet, 2021, etc.). Entretanto, argumenta-se que a multicausalidade não diminui a relação existente entre mudanças climáticas e mobilidade humana. Além disso, não apenas as motivações são diferentes, mas os fluxos migratórios ocupam espaços diversos, podendo ser temporários ou permanentes, internos ou internacionais, com certo grau de escolha ou deslocamentos forçados, etc. No presente subcapítulo, serão retomados e aprofundados os principais laços entre mudanças climáticas e migrações. Ademais, abordar-se-á como o assunto se desenvolveu no âmbito da governança migratória, aspirando introduzir os dois âmbitos que a temática se aperfeiçoou, oferecendo abordagens integradas.

Durante grande parte do século XX, aspectos ambientais passaram quase despercebidos nas produções acadêmicas acerca da migração (Piguet; Pécoud; de Guchteneire, 2011), ao passo que a migração pouco integrou o debate acerca das mudanças climáticas. Até a década de 1970, a grande maioria dos estudos acerca de migração e mudanças climáticas tratava da migração de animais, tendo a migração humana um enfoque primariamente econômico. É a partir da década de 1980, e ganhando força em 1990, que com uma mudança no paradigma de estudos migratórios, a relação entre mudanças climáticas - e aspectos ambientais no geral - e mobilidade humana são estudadas com mais frequência por acadêmicos do âmbito migratório (Piguet; Pécoud; de Guchteneire, 2011).

Entretanto, até 2010, o âmbito climático/ambiental foi muito mais rápido em englobar questões migratórias, enquanto as políticas migratórias relutavam em aprofundar a variável climática (Gemenne, 2023). Clivagens iniciais no cruzamento de políticas climáticas e de migração moldaram os primeiros avanços em cooperação e políticas de migração climática, que frequentemente possuem opiniões diferentes sobre como agir. Entretanto, para políticas efetivas é essencial aproximar os estudos e perspectivas de meio ambiente e migração (Gemenne, 2023). Nota-se a influência de ideias e novas pesquisas na forma como atores internacionais percebem e lidam com diferentes temáticas, como as ambientais (Haas, 2002).

Como visto anteriormente, em 2008 é lançada a Aliança para Mudanças Climáticas, Meio Ambiente e Migração (CCEMA). A CCEMA é fundada em resposta à percepção de que o tema da mobilidade humana em contexto climático deve ser tratado de forma interseccional, necessitando colaboração interdisciplinar e o desenvolvimento de abordagens abrangentes. A interseccionalidade é importante tendo em mente que “para a migração se tornar uma estratégia de adaptação real, as políticas de migração terão que integrar a variável ambiental e vice-versa.” (Gemenne, 2010, p. 3, tradução nossa). Atualmente, apesar de ainda apresentar grandes lacunas e não existir um instrumento jurídico próprio ou um reconhecimento preciso pelo direito internacional, a temática se desenvolveu para um campo de estudos maduro (Geest *et al.*, 2023).

Historicamente, as teorias da migração dão um enfoque primário à economia (Larry Sjaastad; Everett Lee; Stephen Castles; etc.), o que contribuiu para que grande parte dos acadêmicos inicialmente se mostrassem contrários à ideia de uma migração climática, ou ambiental, alegando que os fatores climáticos seriam apenas um fator entre tantos outros. Ou que, ainda, poderiam ser confundidos com uma motivação econômica. Nesse sentido, Carolina Claro defende que,

Frequentemente, os “migrantes ambientais” são confundidos com migrantes econômicos, uma vez que a causa ambiental que gerou a migração pode ser remota e a causa imediata da migração é a melhora das condições socioeconômicas do migrante - mesmo assim, o migrante econômico não deixa de ser, na sua origem, um refugiado ambiental (Claro, 2015, p. 74).

Como exemplo, é possível analisar o caso de nordestinos no Brasil que migram para São Paulo em razão da seca, mas que recebem uma visão predominantemente econômica (Ramos, 2017). O termo “refugiado ambiental” levanta debate e será aprofundado na seção 1.4.

Quando olhamos para a governança migratória global, é possível analisar que ela é fragmentada e distribuída em diferentes níveis de governança e campos de política, e pode ser definida como “as normas e estruturas organizacionais que regulam e facilitam as respostas estatais, e de outros atores, para a migração” (Betts; Kainz, 2017, p. 01, tradução nossa). Entretanto, por muitas décadas ela era baseada sobretudo no direito dos refugiados e mesmo com a emergência da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, em 1990, outros aspectos da migração permaneceram predominantemente sujeitos ao controle de cada estado-nação (Betts; Kainz, 2017; Claro, 2012). A falta de instrumentos

globais, e a clara divisão norte-sul, incentivou uma nova tendência de processos consultivos regionais, estimulando a criação de redes informais de diálogo e compartilhamento de boas práticas (Betts; Kainz, 2017), como a criação da Conferência Sul-Americana sobre Migrações¹⁰ (CSM) em 2000, considerada o principal espaço de diálogo contribuindo para a criação de políticas públicas, cooperação internacional e desenvolvimento da governança migratória na América do Sul (Miralles & Piñeiro, 2022).

A Conferência, inicialmente voltada para discussões sobre migração e integração, gradualmente expandiu seu escopo para incluir outras temáticas. Em 2003, a declaração oficial da conferência reforçou o compromisso dos países partes de buscarem incluir a variável migratória em diferentes âmbitos de negociação, como nas negociações sobre meio ambiente (CSM, 2003). Contudo, o tema ganha atenção dentro do grupo apenas após 2014, quando passa a integrar anualmente as declarações das conferências (Granado, 2020) e é oficialmente estabelecido como um foco importante em 2021 com a criação da rede de trabalho “Migração, meio ambiente, catástrofes e alterações climáticas”. A Conferência contribui com documentos importantes, como as “Diretrizes regionais em matéria de proteção e assistência a pessoas deslocadas através de fronteiras e migrantes em países afetados por desastres de origem natural” de 2018 e o “Mapeamento sobre Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas na América do Sul” de 2022. Bem como suas reflexões podem refletir para além dos Estados Partes, através de compartilhamento de experiências em outros fóruns e, por exemplo, de posições comuns, como a elaborada para a COP 27 (CSM, 2022a).

No nível internacional, estudos migratórios ganharam força especialmente após o fim da Guerra Fria e o avanço da globalização e em 2007 acontece a primeira edição do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, no qual as mudanças climáticas são citadas como uma das motivações para migrar (GFMD, 2024). Apesar do tema não ser aprofundado no momento, ele continuou a fazer parte da agenda do Fórum. Em 2008, é publicado o que ficou conhecido como um dos principais projetos de tratado acerca do tema, o Projeto de Convenção relativo ao status de Deslocados Ambientais, da

¹⁰ A Conferência Sul-Americana sobre Migrações foi tema de pesquisa da autora para trabalho apresentado nas 31º Jornadas de Jóvenes Investigadores AUGM em 06 de novembro de 2024. Ver mais em: UDELAR, Universidad De La República. **Accedé al programa completo de las jornadas:** 4. Ciencias Políticas y Sociales 2024. Disponível em: <https://lets.4.events/31%Ef%BF%BD-jornadas-de-jovenes-investigadores-augm-udelar-2024-C23100E3#programa>. Acesso em: 05 nov. 2024. A pesquisa teve como título: “Governança migratória em contexto de mudanças climáticas: a migração como adaptação climática no âmbito da Conferência Sul-Americana sobre Migrações.” e será publicada nos próximos meses.

Universidade de Limoges. O projeto reafirma o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada e reconhece a necessidade da cooperação internacional para garantir os direitos dos, como eles chamam, deslocados ambientais. O projeto não foi implementado, mas continua servindo de inspiração para trabalhos futuros (Ramos, 2011).

No mesmo ano, 2008, o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC, na sigla em inglês) passou a monitorar deslocamentos internos associados a desastres. O centro, criado em 1988, monitorava até então deslocamentos por conflitos e, apesar de reconhecer o impacto de desastres ambientais e climáticos em textos anteriores, não contabilizava o número de pessoas afetadas por desastres. O centro reforça que “Nem todo deslocamento por desastre é relacionado ao clima, mas como as mudanças climáticas continuam a tornar eventos climáticos extremos mais comuns e mais intensos, cada vez mais pessoas correm o risco de serem forçadas a fugir de suas casas.” (IDMC, 2024). O passo é importante para ajudar a combater a controvérsia científica causada pela falta de dados. Entretanto, não se pode esquecer que para além de projeções futuras, o deslocamento por motivos ambientais já acontece atualmente (Gemenne, 2023). Impulsionado pelos Acordos de Cancun de 2010, e após a Conferência Ministerial da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) em 2011, a Noruega e Suíça se comprometeram a liderar avanços relacionado à pessoas deslocadas em contexto de desastres ambientais e mudanças climáticas, dentro e fora das fronteiras. Tal comprometimento deu origem, em 2012, à Iniciativa Nansen, considerado o desenvolvimento institucional mais significativo sobre a temática até aquele momento.

A iniciativa ajudou a trazer o debate de volta para o presente, e não mais como algo distante, além de demonstrar que existem ações práticas que podem ser tomadas no nível local, nacional e regional - como vistos humanitários, acordos de livre circulação de pessoas, etc (McAdam, 2016). Anos de debates resultaram na “Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas”, em 2015, um documento não-vinculativo endossado por mais de 100 países. Após 2011, fica perceptível o avanço do conhecimento sobre a relação entre mudanças climáticas, desastres e mobilidade humana, refletindo nos principais processos internacionais - como as negociações de Paris de 2015 e o Quadro de Sendai para Redução de Riscos de Desastres 2015-2030 (McAdam, 2016).

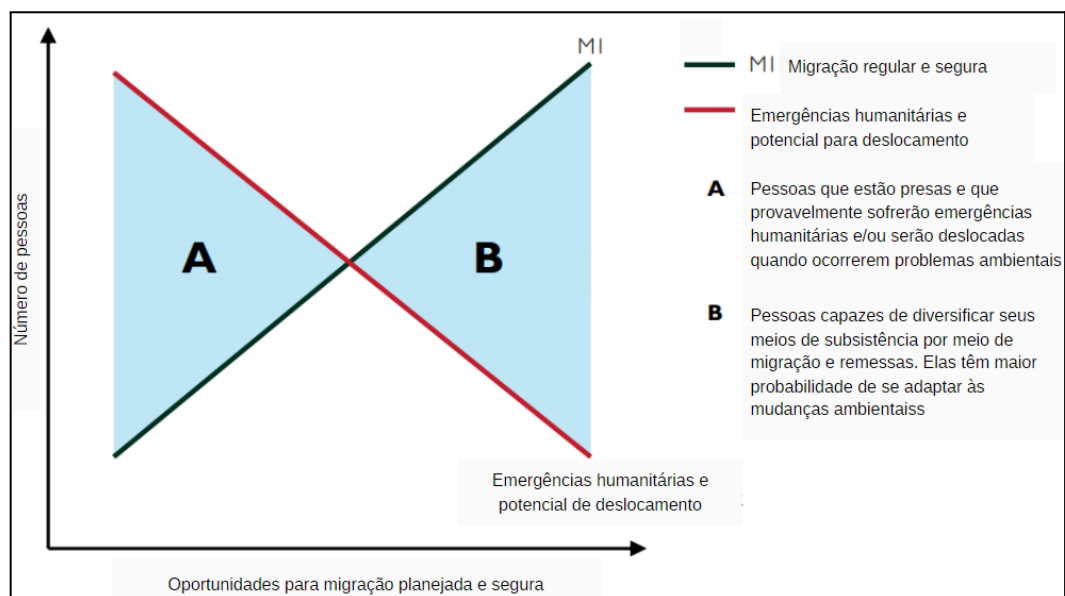
Em 2011, também foi publicado o relatório “*Foresight: Migration and Global Environmental Change*” pelo governo britânico, o qual trouxe perspectivas para formuladores de políticas e uma revisão de diferentes aspectos da relação entre mudanças

climáticas e migração. Apesar de uma abordagem mais econômica, e centrada na potencialidade de agência dos migrantes, o relatório foi considerado importante também por incentivar o desenvolvimento de novas áreas de pesquisa, como a imobilidade e a visão da migração não apenas como um risco, mas como uma estratégia de adaptação (Geest *et al.*, 2023), que será aprofundada no capítulo três. O relatório demonstra como a vulnerabilidade às mudanças ambientais está negativamente correlacionada à riqueza e ao capital social, ao passo que a migração está positivamente correlacionada à riqueza e ao capital social. Ou seja,

As pessoas com menos riqueza ou capital enfrentam um conjunto duplo de riscos pelas mudanças ambientais futuras: seu nível reduzido de capital significa que não podem se afastar de situações de ameaças ambientais crescentes; no entanto, ao mesmo tempo, essa mesma falta de capital as torna ainda mais vulneráveis às mudanças ambientais. (Foresight, 2011, p. 11, tradução nossa)

Semelhantemente, o relatório expõe como maiores oportunidades de uma migração segura e planejada diminuem emergências humanitárias e possíveis deslocamentos, como demonstrado na figura 1.

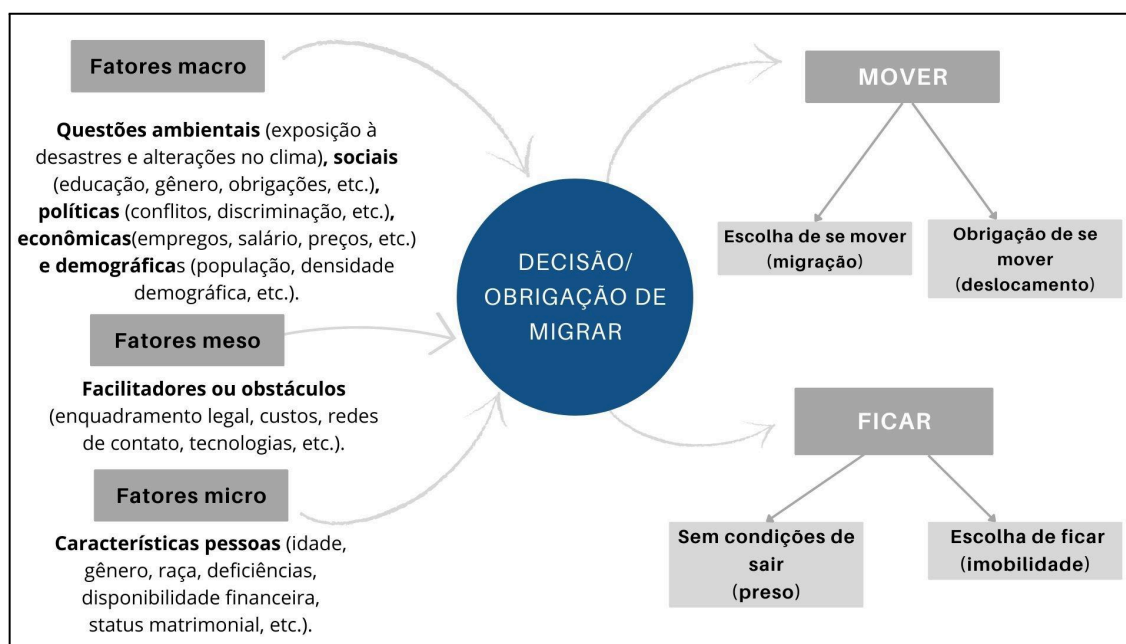
Figura 1 - Esquema entre maiores oportunidades de migração segura/planejada e emergências humanitárias.



Fonte: Adaptado de Foresight, 2011.

O relatório também reforça o argumento de que a migração é considerada como um fenômeno multicausal, onde diferentes fatores se auto-influenciam e se somam até atingir a propensão a migrar, como exposto na figura 2, adaptada do documento. 10 anos depois, Etienne Piguet (2021) realiza uma revisão bibliográfica das novas contribuições (2010-2021) acerca da temática e sublinha que a multicausalidade é uma conclusão frequente entre os pesquisadores.

Figura 2 - Diferentes fatores influenciam a mobilidade humana.



Fonte: Adaptado de Foresight, 2011.

É importante refletir que a sobreposição de fatores está presente também em casos de deslocamentos forçados na medida que influencia a capacidade dos migrantes de se adaptarem após o deslocamento, se tornando desabrigados ou não; ou na propensão por não migrar, seja por uma escolha ou por falta de recursos para fazê-lo. Também se ressalta a importância de fatores *meso* na migração, como a existência de políticas públicas, de redes de conexão, de projetos de integração, etc. Como demonstrado, maiores oportunidades para migrar diminuem a propensão a emergências humanitárias e “deve levar a melhorias em cada um dos cenários futuros” (Foresight, 2011, p. 14, tradução nossa).

A multiplicidade de fatores, somada às diferentes formas que a migração pode tomar e também à questões políticas, resultam em certa dificuldade para atingir uma nomeação comum em relação às pessoas que se movem por motivações climáticas. Em

1985, Essam El-Hinnawi conceitualiza pela primeira vez o termo “refugiado ambiental” em um texto das Nações Unidas, sob o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Essam El-Hinnawi (1985) já argumentava que os seres humanos são tanto a origem quanto vítimas da deterioração ambiental, mas que o impacto é desigual, sendo mais fortemente sentido por pessoas em países mais pobres. O autor propõe uma definição de “refugiados ambientais” com três categorias principais:

1. aqueles que foram temporariamente deslocados, mas que retornam ao seu local de origem.
2. aqueles que precisam ser permanentemente deslocadas e reassentadas em uma nova área. O autor relaciona essa categoria principalmente a impactos causados pelo homem ao meio ambiente, como projetos de desenvolvimento.
3. pessoas que migram de seu habitat original, temporária ou permanentemente, para um novo lugar, dentro de suas próprias fronteiras nacionais, ou no exterior, em busca de uma melhor qualidade de vida.

Essas divisões são basilares para as diversas categorias que vieram a ser desenvolvidas por outros acadêmicos e instituições, por exemplo na Conferência de Cancun (2010). Como visto anteriormente, os Acordos de Cancun foram um marco para ações multilaterais de adaptação climática. Pode-se perceber que o Acordo já diferenciava três formas de mobilidade humana nesse contexto: deslocamento, migração e realocação planejada. A OIM (2019) apresentou um glossário de definições acerca de migrações, onde compilou conceitos desenvolvidos por diferentes instituições, acordos, organizações, etc., como exposto no Quadro 1. A “mobilidade humana” é considerada um “termo genérico que abrange todas as diferentes formas de movimentação de pessoas.” (OIM, 2019).

Quadro 1 - Diferentes formas de mobilidade humana e suas definições

Termo	Definição
Deslocamento	O movimento de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado de ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem.
Migração	O deslocamento de pessoas para fora de seu local de residência habitual, seja através de uma

	fronteira internacional ou dentro de um Estado. É frequentemente relacionado à um movimento mais voluntário.
Realocação Planejada	No contexto dos desastres naturais ou da degradação ambiental, em particular quando relacionadas às mudanças do clima, processo planejado pelo qual uma pessoa ou grupo de pessoas se transladam ou recebem ajuda para deixar suas casas ou lugar de residência temporária e se instalam em um novo local onde são oferecidas as condições necessárias para reconstruir suas vidas.
Deslocamento Transfronteiriço	Os movimentos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a deixar suas casas ou locais de residência habitual e se deslocar através de fronteiras internacionais.
Pessoas Deslocadas Internamente	Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado de ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, e que não cruzaram uma fronteira de Estado reconhecida internacionalmente.
Migração Forçada	Um movimento migratório que, embora os motivadores possam ser diversos, envolve força, compulsão ou coerção.
Migração Assistida	O movimento de migrantes realizado com a ajuda de governos ou organizações internacionais, em oposição à migração espontânea e sem ajuda.
Asilo	A concessão, por um Estado, de proteção em seu território a pessoas fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual, que estejam fugindo de perseguição ou danos graves ou por outros motivos.
Migração Climática	O movimento de uma pessoa ou grupos de pessoas que, predominantemente por motivos de mudança súbita ou progressiva no ambiente devido à mudança climática, são obrigados a deixar seu local de residência habitual, ou optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, dentro de um Estado ou através de uma fronteira internacional.

Fonte: Adaptado de OIM, 2019.

O glossário não esgota os termos importantes, tampouco as diferentes definições para cada termo. Não obstante, a partir das definições apresentadas é possível perceber que deslocamento e migração possuem uma divergência importante: o caráter

predominantemente forçado dos deslocamentos. Já a migração apresenta certo grau de escolha, podendo ser caracterizada como voluntária ou forçada. Graeme Hugo (2010) expõe que algumas diferenças importantes são que em deslocamentos as pessoas não conseguem se preparar e, portanto, possuem menos recursos, mantêm fortes comprometimento com o local de origem e frequentemente se encontram em condições de estresse. Entretanto, o autor também defende que as duas categorias (deslocamento e migração), na verdade, seriam dois polos opostos ao longo de um continuum. Uma vez que aspectos de coerção e decisão se misturam, muitas vezes as pessoas se encontrariam em zonas cinzentas desse continuum difícil de identificar claramente (Hugo, 2010). Dessa forma, mesmo a migração dita voluntária, incorpora elementos de coerção, e Christiana Figueres entende que

A migração é, na verdade, quando você tem a “opção” (entre aspas), mas é uma opção dolorosa. Portanto, é uma decisão que você toma durante um período de tempo para sair de casa [...] porque sabe que essa é a única maneira de ter uma melhor qualidade de vida ou, na verdade, até mesmo de sobreviver. (Figueres, 2024, tradução nossa).

Nesse contexto, a migração se relaciona com a vulnerabilidade, podendo ser tanto um motivador para a mobilidade, quanto para a imobilidade. Semelhantemente, a migração, mesmo que dolorosa, pode ser optada como forma de preservar a dignidade humana. Piguet (2021) expõe certo consenso acadêmico acerca de que a falta de liquidez geralmente impede que as populações mais pobres migrem. Dessa forma, “as condições de vida e as características de uma pessoa (sexo, idade, pertença a uma comunidade indígena, entre outras) afetam a relação entre as alterações climáticas e a migração.”(OIM, 2024, tradução nossa). Tendo em mente que, apesar das mudanças climáticas serem uma ameaça global intensificada por ações humanas, seus impactos não são sentidos da mesma maneira, mecanismos de adaptação cuidados que não reproduzem desigualdades são essenciais (Fagundez; Albuquerque; Filpi, 2020).

Outra possível diferenciação entre os fluxos é se o movimento cruza, ou não, uma fronteira. Isso se faz importante visto que a fronteira se posiciona como mais uma barreira à mobilidade, e o cruzamento da mesma pode impactar em maiores dificuldades em acessar serviços e direitos humanos básicos (Albuquerque; Pertille, 2017; McLeman, 2019). Quando falamos no contexto de mudanças climáticas, a grande maioria das movimentações ocorrem dentro do mesmo país (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). No caso de realocações planejadas, estudos demonstram que

grande parte dos fluxos ocorreram em curtíssimas distâncias, dentro de cerca de dois quilômetros (Bower; Weerasinghe, 2021). Entretanto, movimentos transfronteiriços continuam relevantes (McLeman, 2019). Segundo relatório *“Law, Policy and Practice concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the context of Disasters”* escrito por David James Cantor, a mobilidade transfronteiriça pode refletir “a maior probabilidade de encontrar segurança ou apoio institucional no outro país. [...] Em outros casos, a entrada no território do outro país permite simplesmente que as pessoas que fogem do seu país se distanciem suficientemente do epicentro do risco previsto.” (Cantor, 2015, p. 12, tradução nossa). O relatório também traz como exemplo desses movimentos o caso de colombianos do sul do país que cruzam a fronteira para o norte do Equador após inundações, ou guatemaltecos que atravessam para o México buscando se proteger melhor de tempestades tropicais. Também expõe como alguns deslocamentos para outros países podem não ser imediatamente após um desastre; mas quando após o passar do tempo, com a dificuldade de se reconstruir e a diminuição da ajuda humanitária, migrar se torna necessário.

Como exemplo, cita o caso do Haiti após o terremoto, no qual a emigração continuou longo tempo após o desastre. Nesta conjuntura, é necessário ter em mente que “vulnerabilidades estruturais, como leis que regulam o movimento populacional e a renda e a educação subjacentes, podem moldar o movimento populacional.” (Muggah, 2024a). Piguet, por sua vez, reflete que “em alguns casos, as migrações locais, em vez de internacionais, podem ser atribuídas não à escolha, mas a restrições políticas.” (2021, p. 10, tradução nossa) e Claro (2012) também traz a falta de recursos financeiros para migrar para distâncias mais longas, e imposições como a necessidade de visto, como motivos para o número de migração interna ser maior. Ademais, autores reforçam a necessidade de aprofundar como a demarcação de fronteiras e dinâmicas translocais moldam processos, políticas e discursos de (i)mobilidade climática (Boas; Gautam; Olayiwola, 2023). Posto isso, apesar da migração interna ser predominante, a migração internacional também é uma realidade - e poderia ser ainda maior se fosse facilitada. Inclusive, Gaia Vince (2022), entre outros, defendem que a migração internacional será necessária nas décadas seguintes para se adaptar às mudanças presentes no clima, chegando a um possível re-ordenamento das fronteiras estatais existentes.

De volta à revisão do avanço de estudos sobre a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas, percebe-se que o mesmo acontece em paralelo com a temática migratória no geral recebendo maior atenção internacional. Em 2016, durante a Cúpula

Mundial Humanitária, em Istambul, foi reforçada a necessidade de mecanismos de apoio de curto e longo prazo para pessoas deslocadas através de fronteiras devido à consequência de alterações no clima. No mesmo ano é lançada a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD), seguindo as indicações da Agenda Nansen. A Plataforma, uma iniciativa estatal, tem como objetivo suprir lacunas importantes da temática, como: conhecimento e dados; reconhecer boas práticas e incentivar a cooperação; promover coerência política e desenvolvimento normativo, etc (McAdam, 2016). Ainda em 2016, os Estados-membros da ONU adotaram a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, reconhecendo a necessidade de uma abordagem abrangente para a mobilidade humana e maior cooperação em nível global. É também em 2016 que a OIM passa a integrar formalmente o sistema ONU. Pode-se perceber a relevância dos acontecimentos de 2016 para a governança migratória no geral, e para a mobilidade climática em específico. Os acontecimentos de 2016 são precedidos por anos de produções acadêmicas que fornecem as bases, e também por um aumento do fluxo de solicitantes de refúgio, sobretudo para a Europa, colocando o assunto nas principais mesas de debate.

Em resposta à Declaração de Nova York são desenvolvidos dois pactos globais: o Pacto Global sobre os Refugiados e o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM, da sigla em inglês), ambos adotados em 2018. O GCM¹¹ é pioneiro em abordar as diversas formas de mobilidade e fornecer análises e oportunidades de governança para os Estados, podendo contribuir para que fluxos futuros aconteçam com o mínimo de consequências negativas possíveis (McLeman, 2019). Pessoas deslocadas por motivos climáticos e ambientais são reconhecidas sob o Objetivo 2 do Pacto, o qual reforça a importância da cooperação entre os países para prever, se adaptar e gerir desastres, garantindo os direitos das pessoas e ajuda humanitária onde quer que estejam. É importante salientar que este objetivo também reconhece a relevância de refletir sobre a integração da mobilidade nas estratégias de preparação para desastres. Ademais, o Objetivo 5 (h) busca fortalecer soluções para pessoas que deixam suas casas por mudanças graduais no clima, sugerindo, por exemplo, novas opções de visto (ONU, 2019). Porém, na ausência de uma estrutura de monitoramento eficaz e de métricas

¹¹ Para aprofundar nos objetivos do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular acessar: ONU. **Global compact on refugees**. Index: A/RES/73/195. 2018. Disponível em: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf>. Acesso em 20 jul. 2024.

claras, se torna difícil analisar o progresso em alcançar esses compromissos (Mokhnacheva, 2022).

É objetivando suprir essa lacuna, e contribuir também para outros instrumentos como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e o Quadro de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, que foi lançada a *CLIMB Database*¹²: a primeira ferramenta de monitoramento de políticas e instrumentos sobre mudanças climáticas e mobilidade humana (OIM, 2023). Em 2022 acontece a primeira revisão do Pacto Global para as Migrações, sendo um ano particularmente relevante para a governança migratória em geral e para a migração e mudanças climáticas em específico, visto que também é ano do informe do Grupo de Trabalho II do IPCC (Miralles & Piñeiro, 2022). Além disso, no âmbito regional pode ser vista uma maior abertura frente análises da migração como estratégia de adaptação no âmbito da Conferência Sul-Americana sobre Migrações, visto que é lançado o “Mapeamento sobre Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas na América do Sul” e a migração como adaptação é citada pela primeira vez na posição comum do grupo para a COP 27 (CSM, 2022a). Entretanto, a decisão de como lidar com a temática permanece a par de cada nação, sem um caráter vinculante. De fato, a governança migratória acontece em diferentes níveis e envolve múltiplos atores e nesse contexto, “os governos locais e regionais são cada vez mais influentes na formação da agenda global de migração” (Mcauliffe; Ouchou, 2024, p. 224, tradução nossa). Buscando analisar como o Brasil se posiciona e aborda a mobilidade humana transfronteiriça em contexto de mudanças climáticas, algumas de suas ações serão abordadas no capítulo quatro do presente trabalho.

A temática também vem sendo relacionada à questões de direitos humanos, visto a presente falta de um instrumento jurídico internacional próprio e a direta relação de alterações no clima, direitos fundamentais e dignidade humana (Pertille, 2023). Em 2021, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reconheceu que um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano (ONU Brasil, 2021a). Em seguida foi a vez da Assembleia Geral da ONU declarar que todas as pessoas têm direito a um meio ambiente saudável (ONU Brasil, 2022). Tal relação é essencial também para entender a migração como uma possível estratégia de adaptação à crise climática. Inclusive, alguns

¹² Em agosto de 2024 o banco de dados conta com mais de 1600 políticas, de diferentes países. Ver mais em: CLIMB. **Base de dados CLIMB**. 2024. United Nations Network on Migration. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/climb-policy-database>. Acesso em: 10 out. 2024..

autores afirmam que “a criação de um ambiente favorável à migração climática adaptativa não é apenas um imperativo de direitos humanos, mas também de saúde pública” (Marcus *et al.*, 2023, p. 1, tradução nossa). A relação entre mobilidade humana, mudanças climáticas e direitos humanos será aprofundada no capítulo seguinte.

Concluimos que a mobilidade ambiental e climática foi tratada historicamente dentro de dois regimes principais: o regime da governança climática e o regime da governança migratória, sendo dentro do primeiro que o tema se desenvolve inicialmente. Com o avanço da temática, a “mobilidade ambiental e climática evoluiu de um tópico de nicho para um campo de pesquisa maduro.” (Geest *et al.*, 2023, p. 03, tradução nossa), sendo que “uma rede mundial (de autores) surgiu e o campo amadureceu” (Piguet, 2021, p. 07, tradução nossa), passando a ser abordada de forma mais integrada. Projetos que abordam a temática foram desenvolvidos, como o CCEMA, a Iniciativa Nansen, a Plataforma de Deslocados por Desastres, a Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA), o projeto “Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas: Evidências para Políticas” (MECLEP), financiado pela União Europeia, etc. Cada vez mais estudos são realizados adotando diferentes abordagens e focos de análise, como voltadas para a questão de gênero e o meio ambiente (Pertille; Albuquerque, 2020; Mallick, 2024; EmpoderaClima; etc.), a relação das mudanças climáticas e mobilidade humana com segurança alimentar (Escribano; Ganddini, 2024; etc.), raça e justiça ambiental/climática (Gonzalez, 2020; Silva; Miranda, 2023; etc.) entre tantas outras intersecções necessárias.

A relação entre mobilidade humana e mudanças climáticas é por vezes difícil de ser identificada com clareza, visto a multiplicidade de fatores que interagem e influenciam a mobilidade. Dessa forma, é preciso desenvolver uma estrutura e conscientização para que as autoridades, dos diferentes níveis, reconheçam as trajetórias da mobilidade climática e desenvolvam estratégias para preparar as comunidades antes, durante e após a mobilidade (Muggah, 2024a), mantendo uma visão interseccional e centrada nos direitos humanos. A facilitação da migração é uma forma de possibilitar que as pessoas tenham múltiplas escolhas, mesmo antes de desastres acontecerem. Sendo essencial políticas públicas cuidadosas, para que essa visão não sobrecarregue o indivíduo em uma ótica neoliberal, mas busque alternativas para a preservação da dignidade humana. Sendo assim, como será abordado no capítulo três, o sucesso da migração como uma estratégia de adaptação depende de rotas de migração seguras, eficientes e que preservem os direitos humanos, atreladas a dados adequados, recursos

financeiros, políticas públicas cuidadosas e um desenvolvimento resiliente ao clima (GFMD, 2024; McLeman, 2019; Fagundez; Albuquerque; Filpi, 2020). Buscando evidenciar o fenômeno, que longe de ser algo distante no tempo, já impacta os diferentes continentes, no subcapítulo seguinte serão expostos exemplos da mobilidade humana relacionada à consequências das mudanças climáticas.

2.3. A MOBILIDADE CLIMÁTICA NÃO É FENÔMENO DO FUTURO: EXEMPLOS DE MOBILIDADE ATUAL

Tendo em mente que os migrantes climáticos são a dimensão humana das mudanças no clima (Ramos, 2017), e que a mesma é sobre pessoas e não números, alguns exemplos de mobilidade humana transfronteiriça motivada pelo clima serão apresentados. Com isso, objetivamos contribuir para uma maior compreensão do fenômeno, que longe de ser algo distante no tempo e espaço, já está acontecendo atualmente. A migração por motivos ambientais e climáticos não é um fenômeno novo. Entretanto, se percebe um grande aumento desse fluxo com a intensificação dos eventos climáticos pelo aquecimento global. O mais novo relatório da OIM acerca das migrações, sob a edição de Marie McAuliffe e Linda Adhiambo Oucho, estima que há cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no mundo, sendo as mudanças climáticas uma das principais causas de mobilidade. O relatório reconhece o impacto das ações humanas na mudança do clima, bem como as consequências para a migração, afirmando que “houve deslocamentos em grande escala provocados por desastres relacionados ao clima e ao tempo em muitas partes do mundo em 2022 e 2023, inclusive no Paquistão, Filipinas, China, Índia, Bangladesh, Brasil e Colômbia.” (Mcauliffe; Oucho, 2024, p. 03, tradução nossa). A produção de dados é essencial para lidar com a temática, entretanto, é importante que os mesmos não sejam produzidos e usados com perspectivas securitizadoras que contribuem para reforçar os controles migratórios (Villamar, 2024)

Um dos exemplos mais emblemáticos relacionados à mobilidade humana por influência direta das alterações no clima acontece nas ilhas do pacífico, afetadas pelo aumento do nível do mar. Tuvalu, um país formado por nove atóis, corre o risco de submergir e ser o primeiro país a desaparecer fisicamente, não por anexações ou guerras, mas por consequências das mudanças climáticas (Cometti, 2010). A temática levanta importantes debates e coloca em questão pontos basilares das Relações Internacionais atuais, como a soberania de um Estado que está perdendo seu território. Para além disso,

os impactos já são sentidos pela população, que se encontra motivada ou obrigada a se deslocar para outros países. Durante todo o século XXI, representantes do governo de Tuvalu, ativistas e a população em si, lutaram - e continuam lutando - pelo reconhecimento da gravidade da situação, por possíveis soluções, e pela responsabilização de países centrais que mais contribuíram para as alterações no clima. Além da elevação do nível do mar, o país é afetado pelo aumento da frequência de ciclones, tempestades e inundações. Tais circunstâncias impactam diretamente a agricultura local, a vida selvagem e as tradições da população, que se encontram cada vez mais forçadas a migrar. O assunto é complexo, uma vez que engloba pessoas que migraram, pessoas que gostariam de migrar porém não possuem recursos para fazê-lo e ainda pessoas que afirmam não querer migrar, por forte apego ao seu lugar de origem e medo de perder sua cultura e tradição (Cometti, 2010). Buscando soluções, em 2023 foi assinado o primeiro acordo bilateral específico sobre a mobilidade climática entre a Austrália e Tuvalu. A Austrália passou a ofertar asilo climático à população de Tuvalu de forma progressiva, disponibilizando residência permanente para 280 tuvaluanos por ano. Entretanto, o acordo continua sendo sujeito de debate sobretudo pelo caráter securitário, que previa que a Austrália teria maior influência sobre as decisões estratégicas de Tuvalu, ameaçando possivelmente sua soberania (Dellerba, 2024).

Novamente relativo às ilhas do Pacífico, Kiribati é considerado um dos países mais impactados pelas mudanças climáticas e aumento do nível do mar, sendo que em 2015 cerca de $\frac{1}{4}$ da sua população já havia sido obrigada a migrar (EHS, 2015). O Estado ganhou maior atenção com o caso de Ioane Teitona e sua busca por refúgio por causas relacionadas ao clima. Teitona, como muitos outros kiribatianos, emigrou em busca de melhores condições de vida após seu país sofrer com consequências das alterações no clima, como contaminação da água, erosão das terras cultiváveis e habitáveis, etc. Após ter seu pedido de asilo negado na Nova Zelândia, o kiribatiano optou por recorrer ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, alegando que ao deportá-lo para Kiribati, a Nova Zelândia estaria ferindo seu direito humano à saúde, subsistência e um clima estável, representando um risco à vida e violando o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 6º, 1) (Ventura; Guerra; Monteiro, 2020). O Comitê concluiu por não reconhecer o pedido de Teitona por falta de provas, entretanto, lembrou que o direito à vida não pode ser analisado de forma restritiva e que as mudanças climáticas são uma das ameaças mais presentes na atualidade. Dessa forma, abriu a possibilidade de reconhecimentos futuros e reforçou a responsabilidade de proteger dos Estados. Isso se

faz importante visto que cada vez mais se abrem caminhos para reconhecer o equilíbrio climático como um direito humano essencial e parte fundamental da dignidade humana (Pertille, 2023).

Ambos os exemplos anteriores de migração climática internacional aconteceram para países vizinhos, entretanto esse não é sempre o caso. Em 2009 o Brasil passou a perceber um aumento da imigração de Bangladesh, em especial para a região sul e sudeste do país. Em 2013 os bengalis já eram a principal nacionalidade a solicitar refúgio no país, com mais de 1.830 solicitações - que não foram aceitas (IMDH, 2014). Bangladesh já sofria com sérios problemas estruturais e tensões políticas importantes, tendo mais da metade da sua população abaixo do nível da pobreza. O país também é considerado um dos mais vulneráveis às mudanças climáticas, tendo sido considerado em 2009 o país mais afetado por enchentes, ciclones e tempestades do mundo. Dessa forma, questões ambientais se somam a fatores políticos e econômicos e multiplicam as ameaças vivenciadas pela população. Em especial após dois ciclones de alta intensidade, em 2007 e 2009, que devastaram regiões agrícolas de subsistência, deteriorando a situação sócio-econômica, o país vivenciou um caso notório de migração forçada (Felix, 2018). É importante perceber aqui que o fator climático não foi apenas um propulsor em si da migração, mas agravou a situação política, social, demográfica e econômica, agindo como um multiplicador de ameaças. Ademais, semelhantemente ao percebido no caso do Haiti, a imigração para países mais longínquos, como o Brasil, não se deu exatamente após os desastres, mas quando ao passar o tempo a situação ainda não havia se restabelecido (Cantor, 2015).

Além dos casos evidentes em que desastres repentinos, como terremotos ou enchentes, provocam deslocamentos forçados; a migração ambiental e climática frequentemente ocorre em cenários de mudanças graduais ou processos de degradação, como a desertificação (Dun; Gemenne, 2008) e age como multiplicadora de outras ameaças. No Brasil, um dos casos mais emblemáticos é relativo aos nordestinos afetados pelas graves secas. Frequentemente esse fenômeno é interpretado como uma migração econômica, em busca de melhores condições de trabalho. Entretanto, em sua origem encontramos questões climáticas e ambientais, como a desertificação, seca, acesso limitado à água, etc., que deterioram as condições econômicas e a qualidade de vida da população. Essa mobilidade é predominantemente interna, influenciada pela ausência de fronteiras terrestres próximas (Pacífico; Neto, 2018). Apesar dos estudos acerca das mudanças climáticas na região e a emigração internacional serem limitados, é

identificado que a emigração brasileira acontece sobretudo a partir de metrópoles e regiões mais ricas do país, como o Sul e o Sudeste, vinculando-se à questões de classe social e disponibilidade de recursos (Santos, 2017). O que pode nos fazer relacionar novamente a migração interna não apenas como uma escolha, mas uma falta de recursos para procurar oportunidades em outros países.

Na América do Sul, estima-se que cerca de 8 milhões de pessoas foram evacuadas ou deslocadas em contexto de desastres entre 2000 e 2015 (Yamamoto et. al, 2018). A Bolívia está altamente vulnerável a eventos climáticos extremos, o que é agravado pela sua situação sócio-econômica. Inundações são comuns em certas regiões do país, como no Beni. Entretanto, se presenciam alterações na frequência e intensidade das chuvas, o que se estima estar relacionado com o aquecimento global. Além do aumento das chuvas, se investiga o impacto de duas represas brasileiras no Rio Madeira nas inundações (Sedeh, 2014). Em 2013, as fortes chuvas começaram antes do que o normal, e se alastraram, afetando quase $\frac{1}{3}$ do país, causando fortes inundações e deixando mais de 59 pessoas mortas e 60.000 deslocadas (Sedeh, 2014). As inundações também afetaram atividades agrícolas e pecuárias, prejudicando a subsistência de muitas famílias, danificaram a infraestrutura e deterioraram a situação social e econômica já em declínio. Com ruas inacessíveis, queda de pontes e locais ilhados, o acesso ao alimento foi prejudicado e a água foi contaminada, ameaçando a segurança alimentar da população, bem como houve um aumento da transmissão de doenças. Nesse contexto, diversas pessoas foram deslocadas e/ou migraram para o Brasil. Estima-se que cerca de 120 famílias tiveram que ser abrigadas no Brasil com o aumento das inundações na região de Guayaramerín em 2014 (Sedeh, 2014).

A América Central também é impactada por diferentes consequências das mudanças climáticas e questões ambientais, em especial no chamado Corredor Seco. A imigração de pessoas da Guatemala, Honduras e El Salvador para a América do Norte, é influenciada por consequências de secas prolongadas que diminuem a disponibilidade de terras cultiváveis e acesso à água nessas regiões, ameaçando a segurança alimentar, a disponibilidade de empregos e a qualidade de vida (Castellanos; Lemos, 2023). É evidente, novamente, que questões climáticas não são as únicas a motivar a migração, interagindo com a existência ou não de programas de assistência social, acesso à direitos básicos de qualidade, como educação e saúde pública, capacidade de governança política, recursos disponíveis para adaptação à mudança do clima, etc. É estimado que a frequência de secas e furacões irá continuar a aumentar nos próximos anos, motivando

ainda mais migrações (Castellanos; Lemos, 2023). Em 2020, os furacões "Eta" e "Iota" afetaram mais de 7 milhões de pessoas, afetando especialmente a Guatemala, Honduras e Nicarágua. Nesse contexto, diversas pessoas deixaram o país, como uma forma de se distanciar do epicentro do desastre e buscar recomeçar a vida com mais oportunidades - seja de desenvolvimento ou de adaptação.

Dessa forma, é possível quebrar com alguns mitos frequentemente atrelados à mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas, como o fato de que ela acontece predominantemente em fluxos massivos na direção Sul-Norte, afetando somente aqueles deslocados por fenômenos meteorológicos extremos, e que seria tarde demais para agir (Villamar, 2024). Como percebido através dos breves exemplos citados, a migração climática internacional é uma realidade, afetando todos os continentes, acontecendo de diferentes formas e sendo comumente multicausal. Em alguns casos, ela é realizada para países vizinhos imediatos, muitas vezes pelo lugar seguro mais próximo ser do outro lado da fronteira, como no caso das inundações na Bolívia. Em outros momentos, a migração pode ser para países mais distantes, mas que apresentam algum atrativo - como no caso dos bengalis que emigraram para o Brasil. Ainda, apesar de limitados, alguns caminhos estão sendo estabelecidos para uma migração planejada, como no caso do acordo entre a Austrália e Tuvalu. Esses fluxos podem ser tanto temporários, quanto permanentes, e apresentando certo grau de preparação e escolha. Visto que as mudanças climáticas podem ser sentidas em quase todas as partes do mundo, em diferentes níveis, é possível se questionar por que pessoas deixariam suas casas para migrar para outro lugar com riscos climáticos.

Apesar da relação poder ser considerada controversa, é importante lembrar, como visto na sessão anterior, que as consequências das mudanças climáticas, estão diretamente relacionadas à questões de vulnerabilidade e governança. O risco aumenta com o aumento da vulnerabilidade, dessa forma, países com mais recursos e capacidade de se adaptar apresentarão respostas diferentes frente à crise. Dessa forma, muitas vezes, o ato de cruzar a fronteira é motivado por uma maior probabilidade de se encontrar segurança e apoio institucional (Cantor, 2015), e a migração internacional tende a aumentar dependendo da receptividade dos Estados (McLeman, 2019). Nesse contexto, os principais danos acontecem quando um grande número de pessoas são deslocadas, sem diretrizes claras de quais caminhos seguir. A percepção da migração como uma estratégia de adaptação pode incentivar o desenvolvimento de fluxos seguros e humanizados para as pessoas em trânsito, sendo possível reduzir os impactos negativos

através de políticas públicas voltadas para a garantia da mobilidade com dignidade humana (Oetzel; Ruiz, 2017). Essa visão será explorada no capítulo três do presente trabalho.

2.4. A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO TERMO “REFUGIADO CLIMÁTICO”

Ao levar em conta a complexidade do fenômeno exposto anteriormente, pode-se deduzir que chegar a um acordo acerca do termo adotado também seria complexo. De fato, um grupo de acadêmicos, profissionais e ativistas, justificam o uso do termo “refugiado ambiental” (Claro, 2012, 2015, 2018; Essam El-Hinnawi, 1985; Gemenne, 2015; Myers, 2002; Ramos, 2011; etc.), afirmando que a definição da Convenção de Refugiados necessita de uma expansão para se adequar às demandas atuais, e que questões ambientais e climáticas não apenas são motivações para migrar, mas muitas vezes imperativos. Por outro lado, acadêmicos (Black, 2001; Gouget, 2006; Legoux, 2010; McAdam, 2022; etc.) e grande parte das organizações internacionais, como a OIM e o ACNUR, não reconhecem o uso desse termo, por diferentes razões. Entre os principais motivos se encontram: a multicausalidade e a dificuldade de se provar uma mobilidade motivada unicamente por desastres e mudanças climáticas; o não reconhecimento dessa categoria pela convenção dos refugiados; a sobrecarga de um sistema já limitado ao incluir essas pessoas na categoria de refugiados, etc. Na presente seção explorar-se-á, brevemente, a controvérsia acerca do termo utilizado, visando introduzir o leitor ao debate existente e levantar a importância de um consenso acerca do conceito. Isso se faz necessário visto que, embora o crucial sejam as práticas voltadas à essa população, a falta de um conceito reflete em barreiras de atuação política e jurídica (Claro, 2018; Ramos, 2011). Semelhantemente, a maneira como nos referimos a algo pode influenciar nossas percepções e ações em prol da questão. Visto que contribuir para o debate conceitual não é o objetivo do trabalho, a análise não será estendida.

De um lado, uma expressiva gama de acadêmicos argumenta pelo uso do termo “refugiados ambientais”. O reforço desse conceito pode ser relacionado a uma mudança de paradigma na forma de tratar as migrações, a um maior reconhecimento dos efeitos das mudanças climáticas e ao enfoque político que a questão ganhou após a década de 1980 (Piguet; Pécoud; de Guchteneire, 2011). Carolina Claro (2018) realizou uma análise bibliográfica acerca do uso do termo refugiado para se referir à mobilidade humana por razões ambientais e climáticas. Segundo a autora, os termos “refugiados ecológicos”,

com Vogt em 1948, e “refugiado ambiental”, com Lester Brown, em 1979, marcam o início do que se tem conhecimento do uso do termo. Em 1985, o termo “refugiado ambiental” foi conceitualizado pela primeira vez em um texto das Nações Unidas por Essam El-Hinnawi. Buscando contribuir para o debate, Claro elabora que são

refugiados não convencionais e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos (CLARO, 2015, p. 16).

Por sua vez, Erika Pires Ramos (2011) defende uma abordagem do conceito que incorpore amplamente questões de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. A necessidade da responsabilização dos atores e de uma ação compartilhada também é levantada. Como exposto na seção anterior, as causas e consequências das mudanças climáticas não acontecem no mesmo lugar e tampouco respeitam fronteiras. Sendo assim, argumenta-se que a responsabilidade deve ser compartilhada e a “importância do reconhecimento desses migrantes por causa climática como refugiados climáticos reside justamente na tomada de responsabilidade internacional por estes eventos” (Pertille, 2024).

Por outro lado, argumenta-se que questões ambientais são apenas um fator entre tantos que interagem com a migração (Black, 2001; Piguet; Pécoud; de Guchteneire, 2011, etc). Nesse contexto, acredita-se que “É impossível identificar a causa “primária” da migração, uma vez que todas as causas se reforçam mutuamente.” (Piguet; Pécoud; de Guchteneire, 2011, p. 96, tradução nossa), sendo assim, não seria possível identificar e categorizar pessoas que migram por razões climáticas. A dificuldade na categorização influencia a falta de dados e informações precisas, resultando em uma controvérsia também científica em torno do tema (Gouguet, 2006).

A multicausalidade retoma o argumento dos que se opõem à criação de uma categoria centrada na mobilidade humana motivada por questões ambientais, por se questionarem se a migração não seria sobretudo por instabilidades econômicas. Paralelamente, também se argumenta que o problema não seria apenas questões ambientais, mas falhas na governança e na capacidade de se adaptar (Black, 2001). Esses argumentos tendem a focar em uma análise micro, colocando a responsabilidade nos “agentes”, sendo eles por vezes o próprio indivíduo ou Estados.

Atualmente, com cada vez mais comprovações científicas da influência das mudanças climáticas na mobilidade humana, os principais argumentos não são mais questionando a relação entre os fenômenos, mas sobre a definição de refugiado em si. Percebe-se uma alteração do argumento central de questionamento da existência de forte relação entre mudanças climáticas e migração, para críticas sobre o uso do termo refugiado. Para alguns acadêmicos (Legoux, 2010; McAdam, 2022; etc.), a inclusão do fator ambiental/climático na definição de refugiado é errônea, não tendo necessidade e podendo inclusive enfraquecê-la. Além de sobrecarregar um sistema já com alta demanda, argumentam que a inclusão de um grupo de pessoas com dificuldade de ser definido, poderia esvaziar o termo.

Atualmente, se considera a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, como o marco principal em relação à proteção e reconhecimento dos refugiados. Entretanto, é importante salientar que anteriormente a ela outros instrumentos tiveram esse olhar, como o Alto Comissariado para os Refugiados Russos de 1921, que deu origem posteriormente ao Escritório Nansen para Refugiados, em 1930, sob a responsabilidade da Liga das Nações. Em 1936 é criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus Alemães, que deu lugar ao Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiado em 1938. Em 1948 é criada a Organização Internacional para Refugiados, que dará luz ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), aliado às Nações Unidas, e à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Souza, 2022). Essa breve recapitulação se faz importante para ilustrar que o regime internacional de Refugiados se moldou e evoluiu para atender as consideradas necessidades da época, resultando na definição que consideramos hoje. Atualmente é considerado pela convenção um refugiado aquele que,

temendo ser perseguido 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. (Protocolo relativo ao Estatuto dos refugiados, 1967)¹³.

¹³ Em 1951, a definição de refugiados era voltada para os “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Com o Protocolo de 1967 se expande essa definição, retirando o marco temporal. Ver mais em: PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

A partir de uma interpretação literal da definição de refugiado, nota-se que fatores climáticos não estão incluídos. Para além disso, a definição trata necessariamente de pessoas que cruzam fronteiras, e que não podem valer-se da proteção do país onde estão. Tampouco é evidente a comprovação de que a mobilidade teria ocorrido por razões climáticas e ambientais quando a mudança é gradual, o que caracteriza mais um impasse para o uso do conceito quando se trata de mobilidade por motivação climática. Além disso, Legoux defende que todos os refugiados têm em comum “o fato de necessitarem de proteção do seu Estado de origem, ao contrário dos migrantes climáticos, cuja proteção internacional pode ser obtida em colaboração com o seu Estado.” (2010, p. 67, tradução nossa).

Por outro lado, autores que defendem uma expansão do conceito de refugiados partem da ideia de que a “Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados foi elaborada num contexto em que se atentava apenas para os chamados direitos humanos de primeira geração” (Romero; De Paula, 2016, p.144) - direitos civis e políticos - e carecem portanto de uma revisão para incorporar novos desafios. Semelhantemente, pode-se analisar que o refúgio resulta das escolhas jurídicas da humanidade em limitar direitos com base em fatores aleatórios, como o local de nascimento de uma pessoa (Pertille, 2023). Acadêmicos também se debruçam sobre a necessidade de ampliar o conceito de refugiado para abrigar, por exemplo, refugiados econômicos (Cunha, 2008; Romero; De Paula, 2016; Sousa; Bento, 2013). François Gemenne ao longo do tempo contribuiu para a construção da ideia de migração como uma estratégia de adaptação, defendendo termos mais amplos que colocavam a capacidade de ação dos migrantes no centro. Entretanto, em 2015 buscou reformular seu argumento e passou a defender o uso do termo “refugiado”, como uma forma de não deixar esvaziar o caráter político da questão. Para o autor, “Abandonar o termo “refugiado climático” é também, de certa forma, abandonar a ideia de que a mudança climática é uma forma de perseguição contra os mais vulneráveis” (p. 71, tradução nossa). Autores que argumentam pelo uso do tema defendem, sobretudo, a importância de uma definição universal para que seja possível avançar em matéria de direitos dessa população. Erika (2011) defende que

Somente uma definição jurídica ampla da expressão “refugiados ambientais”, que abranja o desenraizamento forçado interno e externo, poderá garantir padrões mínimos e unificados de proteção em nível global às pessoas e grupos gravemente afetados por eventos ambientais cuja sobrevivência e segurança demandam igualmente a proteção internacional, independentemente de estarem dentro ou fora dos limites de seu Estado de origem ou residência habitual. (Ramos, 2011, p.131)

No âmbito regional, em algumas circunstâncias, o conceito foi expandido, tendo a Convenção da Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, como exemplos. A Declaração de Cartagena engloba

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984)

A nova definição, apesar de não vinculante, veio por incentivar a legislação brasileira, que passou a incorporar a “grave e generalizada violação de direitos humanos” na definição de refugiado a partir da lei brasileira de refúgio nº 9474/1997. Explorando o caso brasileiro, Jubilut (2007) explica que o reconhecimento de um refugiado não é uma ação discricionária do Estado, estando seus padrões mínimos de proteção - suas cinco bases: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas - elencadas nos diplomas internacionais universais. Mesmo assim, afirma que o Estado tem a capacidade de expandir esse reconhecimento, “fato que aconteceu, por exemplo, no caso brasileiro, que adota a grave e generalizada violação de direitos humanos como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado.” (Jubilut, 2007, p. 45). Nesse sentido, seria possível incluir pessoas deslocadas por mudanças no clima visto que se relaciona ao direito humano ao equilíbrio climático (Pertille, 2023). Entretanto, apesar do reconhecimento da violação de direitos humanos para a condição de refúgio, ainda não se percebem avanços práticos nesse sentido no país. O Brasil será abordado mais profundamente ao decorrer do trabalho, quando seu Plano Nacional de Adaptação, suas principais leis e políticas de adaptação serão analisadas. Semelhantemente, o senado belga solicitou, em 2006, que o governo trabalhasse para uma melhor proteção dos “refugiados ambientais” na Convenção de Genebra, porém sem grandes avanços (Gemenne, 2023).

Visto que as mudanças climáticas e as migrações são questões transfronteiriças, organizações internacionais possuem um importante papel no estabelecimento de normas e diretrizes. Organizações que tratam de mobilidade humana, como a OIM, a ACNUR e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres não endossam o uso do termo “Refugiado Climático”. O ACNUR defende o termo “pessoas deslocadas no contexto de catástrofes e mudanças climáticas” (ACNUR, 2024a), reconhecendo que “Abordar a mudança

climática como uma causa fundamental do deslocamento é crucial” (ACNUR, 2024b), mas defendendo o conceito convencional do termo refugiado. A OIM, por sua vez, reconhece o emprego de diferentes termos, como “migração climática”, sendo uma subcategoria da migração ambiental focando nas mudanças ambientais causadas por mudanças climáticas, e “mobilidade humana”, como um termo genérico que engloba as diferentes formas de mobilidade (principalmente deslocamento, migração e realocação). Dessa forma, expõe que dentro do UNFCCC “começaram a usar o termo mobilidade humana para abranger toda a ampla gama de tipos de movimentos que podem ocorrer no contexto das mudanças climáticas” (OIM, 2019, p. 94, tradução nossa). Observa-se que cada vez mais estudiosos começaram a preferir o termo “mobilidade climática”, uma vez que “a pesquisa sobre mobilidade humana no contexto da mudança climática reconhece as diversas formas de mobilidade das pessoas.” (Geest *et al.*, 2023, p. 03, tradução nossa). A Resama (2024) reforça que a opção pelo termo “mobilidade humana”, dentro do regime climático internacional, reflete a dificuldade de se identificar e classificar esses movimentos populacionais. A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), por sua vez, reconheceu a importância de uma linguagem comum para avançar na temática e acordou o desenvolvimento de um glossário técnico (CSM, 2022b), sendo que atualmente não foi adotado um conceito específico, tampouco reconhecido o uso do termo refugiado.

Posto isso, concluímos que ainda não há um conceito unificado e amplamente aceito para tratar da mobilidade humana por motivações climáticas e ambientais, que carece atenção especial, sobretudo do direito internacional. Tendo em mente que o objetivo do trabalho não é entrar no debate acerca da definição, foi exposta a sua existência por compreender a sua relevância. Reconhece-se a importância de revisar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e sobretudo de se estabelecer um termo juridicamente aceito que garanta a proteção dessas pessoas. Para o presente trabalho, o termo principal empregado será a mobilidade humana motivada por razões climáticas, vista as diferentes formas de mobilidade que podem ocorrer. Ademais, como serão analisados documentos estatais, que não empregam o termo “refugiado ambiental/climático”, ele não será utilizado por ora. Ou, ainda, visto que a mobilidade será abordada como uma estratégia de adaptação, a qual carece de certa opção de escolha e voluntariedade, opta-se por usar também o termo migrantes climáticos. Explorar-se-á a migração como uma possível estratégia de adaptação. Porém, defende-se que a mesma é efetiva apenas se for uma escolha da pessoa que migra, e não uma imposição, o que

poderia transformar a estratégia em um deslocamento forçado, como será exposto no capítulo a seguir. Enxergar a migração como uma estratégia de adaptação pode influenciar a recepção oferecida pelos nacionais e uma convivência harmoniosa, o que por sua vez se relaciona à garantia da dignidade humana dos refugiados e migrantes (Albuquerque; Pertille, 2017).

3. A MIGRAÇÃO COMO UMA POSSÍVEL ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO À CRISE CLIMÁTICA

Como exposto no capítulo anterior, a mobilidade humana é considerada como uma das principais consequências da alteração no clima. Reconhece-se que ela é uma consequência negativa quando o fluxo é forçado, em reação a eventos extremos que obrigam as pessoas a se deslocarem na tentativa de sobreviver. Entretanto, para além de uma consequência desastrosa, a migração pode ser uma estratégia de adaptação às mudanças climáticas. Para que isso aconteça, são necessárias políticas públicas cuidadosas que humanizem e facilitem o fluxo migratório e promovam a integração dos migrantes no local de destino.

O objetivo central do presente capítulo, portanto, é explorar a relevância de abordar a migração como uma estratégia de adaptação às mudanças do clima. Adota-se como hipótese que enxergar a migração em seu aspecto positivo pode contribuir para a facilitação e humanização dos fluxos migratórios, além de favorecer a integração dos migrantes na sociedade de acolhida. Para atingir esse objetivo, inicialmente a teoria construtivista das Relações Internacionais será revisada, uma vez que ela possibilita argumentar que a maneira que enxergamos algo influencia a forma que iremos lidar com esse objeto. Em seguida, abordar-se-á a relação entre mudanças climáticas, migração e direitos humanos, visando propor uma forma diferente de enxergar a migração: não como uma ameaça, e sim como um direito humano, e uma possível forma de preservar a dignidade humana. Então, com as bases estabelecidas, analisar-se-á como a migração vem sendo entendida por alguns acadêmicos como uma possível estratégia de adaptação. No último subcapítulo, serão expostas críticas a essa visão, objetivando levantar pontos de atenção para que a migração como uma estratégia de adaptação seja efetiva e não sirva como reprodutora de desigualdades.

3.1. A MANEIRA QUE ENXERGAMOS ALGO INFLUENCIA A FORMA QUE AGIMOS: CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

A maneira que enxergamos algo, influencia a forma que iremos nos relacionar e agir em relação a determinado objeto. Sendo essa visão moldada por influências sociais, culturais e linguísticas. Nessa conjuntura, a forma que enxergamos a migração, por exemplo, influencia a construção de políticas migratórias mais, ou menos, abertas.

Ademais, tendo em mente que a garantia da dignidade humana de migrantes e refugiados depende da convivência harmônica com os nacionais (Albuquerque; Pertille, 2017), a maneira que a sociedade de acolhida enxerga o processo migratório é de extrema importância, visto que pode influenciar a forma que irão agir em relação aos migrantes. Dessa forma, argumenta-se que perceber a migração como uma estratégia de adaptação, e não apenas como uma consequência negativa da crise climática, pode influenciar políticas migratórias humanizadas e uma maior integração dos migrantes na sociedade de acolhida. Paralelamente, a migração é profundamente enraizada em contextos sociais e culturais.

No contexto do meio ambiente, David Suzuki argumenta que “a maneira como vemos o mundo e nosso lugar nele molda e determina a maneira como iremos agir em relação a ele” (Suzuki, 2016, tradução nossa). Nesse sentido, Suzuki clama pelo reconhecimento de que somos parte integrante da natureza e pela necessidade de respeitá-la e protegê-la. Semelhantemente, Ailton Krenak¹⁴ nos propõe uma nova maneira de enxergar a natureza, o meio ambiente e a vida em sua totalidade, mudando a maneira como agimos. Ainda, a crise climática e ambiental pode ser analisada a partir da colonialidade da natureza¹⁵, sendo agravada pela relação contemporânea de distância e exploração entre os seres humanos e a natureza (Engelmann; Wolkmer, 2023).

Embora ambas as falas, de David Suzuki e Ailton Krenak, estejam inseridas especialmente no âmbito do meio ambiente, a ideia de que a forma que enxergamos algo influencia a maneira que agimos em relação a ela pode ser aplicada em diversas áreas - como na migração. Nas Relações Internacionais, a abordagem construtivista defende que “as pessoas agem em relação aos objetos, incluindo outros atores, com base nos significados que os objetos têm para elas” (Wendt, 1992, p. 396, tradução nossa). Nesse sentido, as ações são influenciadas por ideias construídas socialmente e passíveis de mudança.

O construtivismo somado ao liberalismo e ao realismo formam a tríade das teorias basilares de Relações Internacionais que buscam explicar como os Estados interagem no Sistema Internacional. Ao reavivar o debate agente-estrutura na década de

¹⁴ As ideias de Ailton Krenak são transmitidas sobretudo oralmente, e foram também imortalizadas em livros como: “Ideias para Adiar o Fim do Mundo” (2019), “O Amanhã Não está à Venda” (2020), “A Vida Não é Útil” (2020) e “Futuro Ancestral” (2022).

¹⁵ Nesse sentido, os autores argumentam que “É nítido que o agravamento das mudanças climáticas possui origem no desenvolvimento do projeto da modernidade e na conduta dos seres humanos, no padrão de poder e de dominação global que daí se instaurou e que posteriormente foi classificado como colonialidade da natureza.” (Engelmann; Wolkmer, 2023, p. 44).

1980 e 1990, construtivistas defendem que ambos são co-constitutivos, influenciando-se mutuamente. O construtivismo destaca sobretudo a importâncias de identidades, normas e ideias - sem desconsiderar as causas materiais, colocando-se como uma via média entre abordagens racionais e reflexivas. Essa ótica também se coloca entre o materialismo e idealismo, e entre a agência individual e a estrutura social (Adler, 1999). Frequentemente o texto de Nicholas Onuf, *“World Of Our Making”* (1989), é considerado o marco teórico inicial do construtivismo. Em seguida, novas obras surgiram e contribuíram para a formação da teoria, como as publicações de Alexander Wendt, Friedrich V. Kratochwil, Emanuel Adler, entre outros (Nogueira; Messari, 2005).

Para essa abordagem, a ontologia das Relações Internacionais é social, sendo através das ideias que os Estados interagem subjetivamente entre si (Adler, 1999). No caso aplicado aos Estados, a percepção de ameaça e a atuação no Sistema Internacional estaria sujeita à relação compartilhada entre os países. Relação que não surge de um dia para o outro, é construída historicamente e passível de mudanças. Semelhantemente, a identidade de cada Estado, para a abordagem construtivista, é construída através da relação com o outro. Neste cenário, a linguagem ganha grande atenção, como forma de ato de fala que conduz outrem à ação e é capaz de moldar a realidade ao seu redor (Onuf, 1989).

O construtivismo pode ser visto como um tipo de idealismo estrutural. Nesta conjuntura, “as estruturas da associação humana são determinadas principalmente por ideias compartilhadas e não por forças materiais” (Wendt, 1999, p. 01, tradução nossa). Ou seja, o indivíduo tem sua importância na concepção e transmissão de ideias, mas não de uma forma individualista visto que está inserido em uma estrutura. Nesse sentido, conceitos importantes às Relações Internacionais, como a anarquia e o equilíbrio de poder, deveriam ser analisados como socialmente construídos, dando enfoque aos pensamentos e ideias, e não como algo dado e imutável. De fato, a nova abordagem, que surge como uma “via média” (Adler, 1999), coloca em questão preceitos básicos defendidos até então por ambos realistas e liberais. A anarquia do Sistema Internacional passa a ser questionada, não sendo vista pelos construtivistas como algo natural, mas como dependente da relação entre suas partes, da existência de regras e de valores compartilhados. Sendo assim, a análise se inicia com “ações realizadas, atos praticados e palavras proferidas” (Onuf, 1989, p. 36, tradução nossa). Wendt, em *“Anarchy is What States Make of it”* (1992), defende que, como a anarquia, as ameaças são o que os Estados fazem dela, formadas a partir de relações e ideias socialmente construídas. Por

exemplo, um Estado militarmente armado pode representar uma ameaça maior ou menor dependendo da relação de cooperação, ou conflito, que compartilham. Ou, ainda, migrantes podem ser percebidos como uma ameaça se a sua chegada for colocada como uma crise. Dessa forma, percebe-se a importância do discurso e da linguagem na construção das ideias e da identidade. Assim, para os construtivistas “o discurso não é apenas um instrumento para a ação política, mas a própria ação política” (Nogueira; Messari, 2005, p. 169).

Adler (1999) aponta que a maneira que o mundo material molda e é moldado depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas, sendo mutável. Assim sendo, a abordagem construtivista defende a potencialidade de mudança de tudo que conhecemos. Se percepções e ideias se modificam no âmbito internacional, o sistema poderá modificar-se também, visto que é constituído de ideias. Entretanto, essa possibilidade de mudanças não parte de uma percepção ingênua, reconhecendo que nem todos os indivíduos conseguem ser agentes no âmbito internacional, e que as relações sociais são formadas por regras que frequentemente geram assimetrias de poder e condições de domínio (Onuf, 1989).

Ao tratarmos de instituições para a abordagem construtivista, percebe-se a sua importância, sendo uma forma de propagar ideias internacionalmente e fortalecer regras. Entretanto, mesmo as instituições mais estáveis são baseadas em crenças compartilhadas (Adler, 1999). Por outro lado, apesar de construídas socialmente, reconhece-se uma limitação estrutural para a ação, reforçando o argumento de que agente e estrutura se co-constituem. Conferências da ONU, por exemplo, contribuem para a governança global de determinados temas, como o ambiental, por promover e reforçar o compartilhamento de ideias e ampliar a participação de outros atores nos debates (Haas, 2002).

Elementos construtivistas foram basilares para o desenvolvimento de outras teorias e abordagens, como a teoria da securitização da Escola de Copenhague, citada no capítulo anterior. A teoria da securitização se desenvolve dentro das teorias críticas de segurança¹⁶, e os principais autores afirmam que sua “abordagem de securitização é radicalmente construtivista em relação à segurança” (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p.

¹⁶ Apesar dos autores reconhecerem que, diferentemente das teorias tradicionais de segurança, “Os estudos críticos de segurança, por outro lado, analisam o sistema em termos construtivistas” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 2004, tradução nossa), eles apontam como a teoria crítica de segurança se aproxima mais da teoria crítica das Relações Internacionais do que do próprio construtivismo. A teoria crítica irá focar em desconstruir ideias pré-estabelecidas relacionadas à segurança, e na análise do que é segurança, tecendo críticas ao foco estadocêntrico do construtivismo *mainstream*. Ver mais em: BUZAN, Barry; WAEVER, Ole, WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

2004, tradução nossa). Para essa abordagem, a segurança passa a ser considerada como algo socialmente construído (Emmers, 2010; Buzan; Waever; Wilde, 1998). Em 1993, Waever *et al.*, conceituaram a “segurança social” e buscaram demonstrar como novos temas, como a migração, poderiam passar a ser percebidos como uma ameaça. Assim, os migrantes poderiam ser vistos, por exemplo, como uma intimidação à identidade nacional e a modos de governança, ou como uma sobrecarga aos sistemas sociais e econômicos do Estado. Entretanto, como a teoria expõe, a securitização de temas é frequentemente utilizada para justificar ações excepcionais, em prol de conter determinada ameaça. Nesse sentido, argumenta-se que ao securitizar temas inerentemente humanos, como a migração, potencializa-se a insegurança de um grupo de pessoas consideradas como ameaças, muitas vezes violando direitos humanos (Tamanini; Melo, 2024)¹⁷.

Diversos autores (Gallegos, 2018; Léonard; Kaunert, 2022; etc.) analisaram a imigração a partir da teoria de securitização, em especial na Europa, e concluíram que esse processo influencia negativamente os direitos humanos da população migrante, uma vez que a mesma é vista com uma percepção negativa. Argumentando que

Estas políticas (de migração) têm um rosto menos humano; a palavra “segurança” é cada vez mais utilizada e a palavra “direitos” cada vez menos. O novo universo de ideias, discursos e práticas apela diretamente à migração como um problema e aos migrantes como uma ameaça à segurança (Gallegos, 2018, p.19, tradução nossa).

Assim, percebe-se a influência da abordagem construtivista na construção de outras visões acerca da segurança humana. Elementos como ideias, identidade e discurso são importantes na projeção de novas ameaças e no incentivo à ação. Nesse sentido, a construção da migração como uma ameaça incentivou ações de contenção, como o fortalecimento da agência Frontex na Europa (Léonard; Kaunert, 2022), que por vezes foram contrárias aos direitos humanos dos migrantes, como ao violar o direito ao *non-refoulement*.

¹⁷ Em pesquisa anterior que precedeu esse TCC, se objetivou analisar a relação entre a percepção de imigrantes como uma ameaça para a sociedade europeia e a adoção de medidas de defesa das fronteiras, contrárias aos direitos humanos. Para isso, foi analisada a atuação da agência Frontex, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. A pesquisa, feita em co-autoria, foi apresentada no Congresso de Direitos Humanos (CONDH) 2024 e foi publicada no site da Revista Relações Exteriores. Ver mais em: TAMANINI, Giovana Karsten; MELO, Isabelli Sivalli Liberio de. **Liberdade para Dentro e Muros para Fora: a Frontex como instrumento de securitização da imigração na Europa**. 2024. Revista Relações Exteriores. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/frontex-securitizacao-imigracao-europa/>. Acesso em: 19 set. 2024.

A teoria da sociedade de risco¹⁸ de Ulrich Beck é outro exemplo de incorporação de ideias construtivistas. A teoria de Beck encontra-se entre as perspectivas realista e construtivista, entendendo que “os riscos existem e não são meramente uma construção social, mas a sua transformação depende de como são percebidos socialmente.” (Guivant, 2001, p. 102). Beck propõe, a partir de sua publicação em 1986, que os riscos na era globalizada moderna seriam supranacionais, não respeitando fronteiras geográficas ou pessoais. Dessa forma, com o avanço da globalização, os riscos também se transformam em ameaças globais. Beck argumenta que na era moderna a produção social da riqueza estaria acompanhada da produção social de risco. Entretanto, ao passo que a distribuição do risco seria global, a distribuição da riqueza não, aprofundando desigualdades (Beck, 2010). Os eventos climáticos extremos e catástrofes ecológicas seriam um exemplo de risco nessa nova configuração de sociedade, na qual se percebe uma socialização dos danos à natureza, que ultrapassam barreiras e atingem toda a sociedade, mesmo que de forma desigual. Como visto no capítulo anterior, as mudanças climáticas não respeitam fronteiras, e suas consequências tampouco recaem estritamente sobre os lugares que mais contribuíram para a sua existência. Semelhantemente, as consequências desse risco são sentidas diferentemente pela sociedade, apesar de atingirem a todos. Nesse contexto, o aumento da migração, sobretudo forçada, induzida por causas ambientais, também se relaciona aos novos riscos da sociedade moderna globalizada (Ramos, 2011).

Apesar dos riscos serem globais, quando tratamos de adaptação às mudanças climáticas, comumente a abordagem é local ou nacional. Alguns autores (Benzie; Persson, 2019) clamam pela necessidade de uma governança adaptativa global, que consiga lidar com crises que ultrapassam fronteiras. Magnus Benzie e Åsa Persson (2019) utilizam da teoria construtivista para buscar entender por que a adaptação é primariamente vista a partir de uma lógica de fronteiras. Os autores concluem que a comunidade epistêmica que lidou originalmente com a adaptação às mudanças climáticas tinha certas características, como uma sólida base nas ciências ambientais e dependência de pesquisas de estudos de caso baseados no local, estabelecendo e reforçando uma abordagem territorial (Benzie; Persson, 2019).

Outrossim, elementos considerados basilares para as Relações Internacionais,

¹⁸ A teoria da sociedade de risco contribuiu para a construção de diversos trabalhos relacionados às mudanças climáticas, em geral, e à mobilidade humana no contexto de mudanças climáticas, em específico, como no caso dos trabalhos de Érika Pires Ramos (2011) e Thais Silveira Pertille (2023). Trabalhos que por sua vez foram basilares para a escrita do presente TCC.

como a soberania, o poder e as fronteiras, são entendidos como socialmente construídos pela teoria construtivista. É importante salientar que esses elementos não recebem menos atenção, eles são considerados reais, mas a sua construção é considerada social e, portanto, mutável. Apesar de não citar diretamente o construtivismo e seus principais autores, Leanne Weber (2015) defende que as fronteiras são formadas a partir de uma construção histórica e social, semelhante à Wendt (1992) que defendia que a anarquia era, na verdade, o que os Estados fazem dela. A autora demonstra como o significado de fronteira se alterou ao longo do tempo e, dessa forma, é passível de se alterar novamente. Leanne Weber (2015) reforça a importância de símbolos, ideias e percepções na construção do que entendemos como fronteira atualmente, além de reforçar que a agência humana e a estrutura estão inter-relacionadas. É importante analisarmos como, por exemplo, as fronteiras são um entendimento construído, e não pré-determinado, ao passo que percebemos o seu impacto direto em questões de direitos humanos, como será explorado no capítulo seguinte.

Portanto, a abordagem nos auxilia a perceber como tudo o que nos cerca é indissociável de seu contexto histórico e social. Assim, as decisões de migrar e as respostas às mudanças climáticas são moldadas por processos sociais, culturais e políticos. Semelhantemente, a relação entre mudanças ambientais, mobilidade humana, adaptação e desigualdade social é um processo dinâmico e interconectado (McLeman; Faist; Schade, 2015). Ademais, o construtivismo nos permite argumentar que as ações são influenciadas por ideias e normas mutáveis, sendo o discurso e a linguagem de grande importância. Dessa forma, ao alterar a forma que percebemos algo, podemos também alterar nossas ações em relação a determinado objeto.

Outrossim, o construtivismo desenvolveu um particular interesse e espaço para análises acerca de direitos humanos. Kathryn Sikkink (1998) defende que a ascensão dos direitos humanos está diretamente relacionada ao poder político das normas e ideias, e na sua difusão internacional. Para a autora, questões de direitos humanos dependem de ideias morais fortes, que são transmitidas através da colaboração entre indivíduos dentro de governos, de organizações internacionais e de atores não governamentais. Além disso, Adler (1999) reforça que os direitos humanos se tornaram uma questão central para nações democráticas pela sua ligação direta com a identidade social.

Posto isso, no subcapítulo seguinte será revisado como a abordagem dos direitos humanos contribui para temática da mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas, auxiliando a percebermos a migração como um direito humano em si, e como

uma forma de buscar um meio ambiente saudável, o desenvolvimento e a preservação da dignidade humana.

3.2. OS DIREITOS HUMANOS NA VISÃO DA MIGRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO

Como visto no capítulo anterior, as consequências das mudanças climáticas representam uma ameaça aos direitos humanos. O direito humano a um clima estável, à água potável, à alimentação, entre outros, são diretamente afetados por mudanças no clima. Além disso, as mudanças climáticas agem como multiplicadoras de ameaças, impactando em outros setores da vida humana, como no direito ao desenvolvimento e à segurança. Ainda nesse contexto, quando acontece a mobilidade humana em resposta às alterações no clima, frequentemente, os direitos humanos se tornam mais vulneráveis. Em especial quando as pessoas cruzam uma fronteira, as quais atuam como palco de degradação da dignidade humana (Albuquerque; Pertille, 2017). No presente subcapítulo, a relação entre mudanças climáticas, mobilidade humana e direitos humanos será aprofundada. Com isso, objetiva-se não apenas defender que as alterações no clima e a limitação da mobilidade tornam os direitos humanos mais vulneráveis, mas apresentar uma nova forma de enxergar a mobilidade humana nesse contexto, a partir da ótica dos direitos humanos.

Dentre os direitos humanos reconhecidos atualmente encontramos o direito à vida, à alimentação adequada, à educação, à água potável e ao saneamento, à saúde mental e física, à moradia adequada, ao desenvolvimento, etc. Esses direitos são, de forma direta ou indireta, ameaçados pelas alterações no clima (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2019). A Constituição da República Federativa do Brasil, por exemplo, consagra em seu artigo 225¹⁹ o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). Não apenas eventos extremos como ciclones apresentam uma ameaça, mas também eventos de evolução lenta. O aumento na frequência e intensidade de enchentes, por exemplo, danifica a qualidade da água e o acesso à comida. Ao mesmo tempo, impacta

¹⁹ Segundo o Art. 225., do capítulo VI, “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.”. Ver mais em: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

na educação - que, por vezes, em meio a desastres, precisa ser suspensa por certos períodos. Ademais, as mudanças climáticas são consideradas uma emergência de saúde global (Marcus *et al.*, 2023), uma vez que a qualidade do ar reflete em problemas respiratórios, a água contaminada transmite doenças, eventos extremos dificultam o acesso aos sistemas de saúde, a preocupação com a emergência climática e um futuro incerto impactam na saúde mental, etc. É importante reforçar que, comumente, os mais afetados pelas alterações no clima são os que já possuem direitos precariamente protegidos e assegurados e poucos instrumentos de defesa desses direitos, corroborando para a injustiça climática (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022).

O Conselho de Direitos Humanos da ONU declarou durante a resolução 41/21 (A/HRC/RES/41/21) que “a mudança climática contribuiu e continua a contribuir para o aumento da frequência e da intensidade de desastres naturais de início repentino e de eventos de início lento, e que esses eventos têm efeitos adversos sobre o pleno gozo de todos os direitos humanos” (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2019, tradução nossa). A mesma declaração reforça, como já reconhecido no preâmbulo do Acordo de Paris, que todas as ações em relação às mudanças climáticas devem levar em consideração a promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, *rights-holders* (detentores de direitos, como os seres humanos) e *duty-bearers* (detentores de deveres, como os Estados, e também as empresas) devem ser identificados.

Assim, o Conselho percebe que na medida que as mudanças climáticas ameaçam os direitos humanos²⁰, as próprias obrigações, princípios e padrões do regime dos direitos humanos tem o potencial de fortalecer a formulação de políticas na área de mudanças climáticas, mantendo os direitos humanos no centro das políticas. Desde 2008, o Conselho de Direitos Humanos da ONU²¹ adotou diversas resoluções e conduziu múltiplas análises relacionando mudanças climáticas, direitos humanos, e outras variáveis - como gênero (A/HRC/41/26) em 2019, pessoas idosas (A/HRC/47/46) em 2011, migração transfronteiriça (A/HRC/37/CRP.4) em 2018, etc. (ACNUDH, 2024). Ademais, no âmbito internacional, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) reconhece os impactos diretos e indiretos das

²⁰ Apesar de não ser o foco do presente trabalho, e, portanto não ser aprofundado, se faz importante ressaltar que as mudanças climáticas ameaçam não apenas o direito humano a um meio ambiente estável e à natureza. Mas ameaçam a própria natureza como detentora de direitos.

²¹ O Conselho de Direitos Humanos foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 2006, sendo um órgão subsidiário. Seus membros são eleitos pela Assembleia por um período de três anos e têm a capacidade de discutir sobre questões temáticas envolvendo direitos humanos. O ACNUDH oferece assessoramento especializado ao Conselho.

mudanças climáticas nos direitos humanos.

O ACNUDH também se posiciona sobre a questão da mobilidade humana, reconhecendo o impacto das mudanças no clima na mobilidade humana e defendendo que os Estados devem prezar que suas políticas migratórias não violem os direitos dos migrantes. Resultados do encontro sobre proteção dos direitos dos migrantes transfronteiriços no contexto de mudanças graduais no clima apontam a facilitação da mobilidade transfronteiriça digna e segura como primeira recomendação. Nesse contexto, a migração voluntária é defendida como uma possível estratégia de adaptação (ACNUDH, 2017)²².

No âmbito regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), reconhece o direito humano a um clima estável e expõe o seu funcionamento em duas instâncias: coletiva, sendo o direito a um clima saudável um interesse universal; e individual, visto que as repercussões são sentidas de formas diferentes e podem ter impactos diretos e indiretos em outros tipos de direitos. Ademais, a CIDH foi pioneira ao utilizar do recurso consultivo para deliberar sobre a relação do direito humano ao meio ambiente saudável. Com a OC 23/17, a CIDH estabelece o caráter extraterritorial dos deveres dos Estados em matéria de meio ambiente. Ou seja, a partir da OC 23/17 “os danos ambientais que atravessam fronteiras impõem que o Estado de origem garanta o acesso à justiça pelos prejudicados” (Albuquerque; Barbieri; Rocha, 2021, p. 57). Isso demonstra-se de extrema importância visto que reconhece as consequências transfronteiriças de questões ambientais. Mais recentemente, em 2023, a Colômbia e o Chile também apresentaram um pedido de parecer consultivo à CIDH sobre a emergência climática e direitos humanos. A mobilidade humana ganha espaço nesse novo processo, buscando analisar quais medidas os Estados devem tomar em relação à mobilidade motivada pela emergência climática (CIDH, 2023). A consulta contou com audiências públicas nos países-membros e terá como entrega final um parecer consultivo sobre a temática.

Diante disso, Thais Pertille (2023) defende que definir um direito humano ao equilíbrio climático é uma forma mais eficaz de garantir a dimensão ecológica da

²² Em 2017 foi realizado uma reunião de especialistas liderado pelo ACNUDH em parceria com a Plataforma Sobre Deslocamento de Desastres sobre os efeitos de início lento das mudanças climáticas e proteção dos direitos humanos dos migrantes transfronteiriços. O resumo citado contém recomendações resultando do evento. Ver mais em: ACNUDH. **Summary of Recommendations from the OHCHR Expert Meeting on the Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants**. Genebra: 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/SlowOnsetExpertMeetingRecommendations.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

dignidade humana e incentivar ações políticas e jurídicas competentes para proteger os direitos dos indivíduos. A autora relembra a responsabilidade de países que mais contribuíram para a degradação do meio ambiente e como os lucros dessa exploração não são compartilhados. Engelmann e Wolkmer (2023) também argumentam que a dignidade da pessoa humana está no cerne dos direitos humanos, sendo impossível desvincular do direito a um meio ambiente ecologicamente sadio. Dessa forma, incluir a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas nas políticas públicas é essencial para que comunidades inteiras não tenham sua dignidade humana ameaçada (Serraglio; Ferreira, 2019).

Nesse contexto, questões de mobilidade humana também se relacionam com os direitos humanos. Tanto negativamente, quando acontecem deslocamentos forçados, quanto positivamente, ao passo que a preservação dos direitos humanos pode ser um argumento para a mobilidade voluntária, e o regime dos direitos humanos uma possibilidade de proteção desse grupo (Claro, 2012)²³. Conforme previamente explicitado, e reconhecido pelo ACNUDH

A mudança climática causa ou contribui para o aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos e meteorológicos que afetam o pleno gozo de uma série de direitos humanos garantidos internacionalmente e agravam ou interagem com outros fatores que levam as pessoas a se deslocarem (ACNUDH, 2017, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, as consequências das alterações no clima acarretam deslocamentos involuntários, especialmente em situações de eventos extremos que obrigam a movimentação rápida, como no caso de ciclones. Além disso, alterações graduais no clima, como a elevação do nível do mar, secas extremas, aumento da frequência e intensidade das chuvas, etc., também motivam a mobilidade. Porém, quando ela acontece, frequentemente os direitos humanos se tornam ainda mais vulneráveis. Em especial quando esse fluxo envolve cruzar uma fronteira (Albuquerque; Pertille, 2017; McLeman, 2019).

Apesar do ACNUDH (2017) reconhecer a capacidade da mobilidade ser uma

²³ Carolina Claro, ao analisar os regimes de governança global e a existência de normativas para proteger o que ela chama de “refugiados do clima”, defende que o direito internacional permite proteger os refugiados do clima a partir de algumas normas gerais encontradas no direito internacional dos direitos humanos. Ver mais em: CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais**: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

estratégia de adaptação às consequências negativas das alterações no clima, também alertam para como movimentos, sobretudo forçados ou em condições defasadas, podem multiplicar a vulnerabilidade e expor os migrantes a situações de exploração ou violação de direitos humanos. Caminhos migratórios inadequados podem expor os migrantes a situações de abuso e dificultar o acesso aos sistemas de saúde. Além disso, a permanência prolongada em infraestruturas inadequadas podem aumentar o risco de doenças infecciosas (Marcus *et al.*, 2023).

Outrossim, quando a mobilidade envolve cruzar a fronteira - seja para um país vizinho ou para nações longínquas - os direitos humanos se tornam ainda mais sensíveis. Recorrentemente, a fronteira se posiciona como uma ameaça aos direitos humanos (Albuquerque; Pertille, 2017; McLeman, 2019). Em concordância com a abordagem construtivista, a fronteira - sem deixar de apresentar impactos reais - é considerada uma construção social a partir de entendimentos coletivos (Weber, 2015). Semelhantemente, a nacionalidade, apesar de um acaso aleatório, tem grandes reflexos na capacidade das pessoas desenvolverem ou não uma vida digna (Pertille; Albuquerque, 2020). Como exemplo da ideia de nacionalidade como algo socialmente construído, pode-se citar que, anteriormente ao século XVIII, ela possuía pouca relevância política e os governos preocupavam-se mais em evitar que as pessoas saíssem do que controlar a sua entrada no território (Vince, 2022). Dessa forma, atualmente, o local onde a pessoa nasceu e as fronteiras que a cercam irão impactar no acesso aos recursos, instituições estáveis, sistemas públicos de educação e saúde, capacidade de adaptação à crise climática, etc.

McLeman (2019) argumenta que os governos estão impondo cada vez mais restrições à imigração e fortalecendo as fronteiras, como uma resposta à percepção da imigração como uma ameaça à sociedade. Nesse contexto, se percebe uma externalização das fronteiras, como o aumento da necessidade de vistos, acordos com companhias aéreas e postos de controle no exterior. Ademais, o avanço da tecnologia é usado para fortalecer as fronteiras, com o uso, por exemplo, de sistemas e instrumentos de vigilância. Porém, o uso contra civis de tecnologias comumente utilizadas no âmbito militar incentivaria a securitização da migração (McLeman, 2019). Conforme exposto no subcapítulo anterior, a securitização incentiva medidas mais restritivas e excepcionais. Assim, a securitização de temas humanos, como a migração, potencializa a insegurança das pessoas em movimento e por vezes viola seus direitos humanos.

O subcapítulo anterior apresentou como, segundo o construtivismo, a maneira que percebemos algo é relevante, bem como as identidades construídas, os discursos e as

normas. Os direitos humanos ganham atenção para a teoria uma vez que, dentre outras razões, possuem uma ligação direta com a identidade nacional (Adler, 1999) e dependem do poder político de normas e ideias para sua ascensão (Sikkink, 1998). Nesse sentido, os direitos humanos são construídos por ideias morais, e a sua defesa é motivada pelo desejo dos Estados de preservarem a sua identidade e reputação na arena internacional.

Por outro lado, a abordagem construtivista também possibilita tecer críticas aos direitos humanos. Ao aceitar que eles sejam socialmente construídos, é possível analisar como o desenvolvimento dos direitos humanos é fundado a partir da ótica dos países centrais e que por vezes serve como instrumento de poder. Além disso, tendo em vista a frequente violação de direitos humanos, grande parte das pessoas não dispõem de instrumentos para se defender e exigir seus direitos (Engelmann, 2021), perpetuando desigualdades.

Segundo Seyla Benhabib (2005), existe uma forte contradição entre o regime de direitos humanos e a soberania territorial. Benhabib (2005) argumenta que o modelo *westfaliano* de soberania estatal está em crise, com o avanço da globalização e problemas globais, sendo eles econômicos, ecológicos, informativos, entre outros. Nesse contexto, Estados exerceriam o monopólio de seus territórios mediante políticas de imigração e cidadania, as quais, por sua vez, ameaçam o pleno gozo dos direitos humanos das pessoas tidas como “estrangeiras”. Assim, a efetivação dos direitos humanos ditos universais encontrariam barreiras na soberania estatal. A autora também tece críticas à Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que apesar de reconhecer o direito de emigrar, não reconhece o direito de imigrar e a obrigação dos Estados de permitir o ingresso de pessoas. Dessa forma, a Declaração sustenta a soberania dos Estados individuais (Benhabib, 2005). Entretanto, mesmo reconhecendo falhas estruturais no regime, Benhabib (2005) expõe que a soberania do Estado não é ilimitada, visto que deve cumprir compromissos em termo de direitos humanos.

Por conseguinte, entende-se que migrar é um direito humano, e, comumente, uma estratégia de manutenção da dignidade humana. Políticas públicas no geral, e políticas migratórias em específico, que mantêm os direitos humanos no centro, podem promover a visão da migração como algo positivo, e não como uma ameaça ou uma mera consequência negativa da crise climática. Dentre as recomendações do ACNUDH (2017), encontramos: facilitar a mobilidade transfronteiriça segura e digna para as pessoas afetadas pelos efeitos adversos das mudanças climáticas; fortalecer o papel de órgãos regionais e locais na temática; considerar a integração de uma definição de

migrantes e pessoas deslocadas no contexto de desastres ou efeitos adversos das mudanças climáticas na legislação nacional e regional e fornecer uma condição de proteção ou um visto específico e uma autorização de residência para aqueles que se enquadram nessa categoria; fortalecer os sistemas de proteção social para aumentar a resiliência ao clima; promover a integração dos migrantes nas sociedades de acolhida, entre outros. Ademais, abordagens fundamentadas em direitos contribuem por exigir responsabilidade e obrigação por parte do Estado em proteger os direitos humanos dos que estão dentro ou além das fronteiras, e impondo a obrigação de apoiar a mitigação e adaptação à crise climática (Simpson *et. al*, 2024).

Dessa forma, se reconhece a necessidade de avançar no debate acerca dos direitos humanos das pessoas em mobilidade, encarando-os como direitos do amanhã²⁴ (Pertille, 2023). Tendo em mente o reconhecimento do clima estável como um direito humano, e as constantes ameaças à sua efetivação, por vezes a migração pode se apresentar como uma estratégia de preservação desses direitos. Ademais, o aumento da mobilidade humana motivada por mudanças climáticas pode ser um argumento para ampliar direitos, proteção e oportunidade para todos os migrantes (McLeman, 2019). Assim, a criação de um ambiente favorável à migração é um imperativo de direitos humanos e saúde pública (Marcus *et al.*, 2023). No subcapítulo seguinte, a visão da migração como uma estratégia de adaptação será aprofundada.

3.3. A MIGRAÇÃO COMO POSSIBILIDADE DE ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO ÀS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na seção em questão aprofundar-se-á a visão da migração como estratégia de adaptação, a fim de apresentar outra maneira de encarar a mobilidade humana. Como visto ao longo do trabalho, as mudanças climáticas estão afetando negativamente a vida na terra e carecem de esforços de mitigação, adaptação e perdas e danos. No âmbito da governança climática, são necessárias ações que integrem esses três pilares. Mesmo

²⁴ Thais Silveira Pertille se apoia em Costas Douzinas para argumentar como apesar dos direitos humanos serem um tema em alta, são frequentemente violados. Assim, o tema está longe de ser exaurido, sendo uma busca por justiça sempre por vir. Os direitos humanos são, portanto, entendidos como direitos do amanhã, uma vez que representam um campo em aberto, sempre com a possibilidade de inclusão de novos bens a serem tutelados. Ver mais em: PERTILLE, Thais Silveira. **Direito humano ao equilíbrio climático**: a resignificação do viés ecológico da dignidade da pessoa humana a partir da teoria das capacidades humanas centrais. 2023. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

assim, para trabalhos acadêmicos comumente foca-se em um pilar específico. Posto isso, o pilar adaptativo será explorado.

Apesar de artigos já abordarem o tema anteriormente, foi especialmente após o relatório Foresight (2011) que a visão da migração não apenas como um risco, mas como uma estratégia de adaptação passou a ganhar maior atenção (Geest et al., 2023). Desde então, essa abordagem foi desenvolvida por diversos acadêmicos (Gemenne, 2010; Gemenne; Blocher, 2017; Ramos, 2017; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018, etc.). Nesse contexto, se compreende a mobilidade humana voluntária como um direito humano e uma forma de buscar a preservação da dignidade humana. Igualmente, entende-se que a migração voluntária pode ser uma forma de contribuir para a adaptação, tanto do indivíduo, quanto da comunidade de origem e de acolhida. Contudo, não se pretende apresentar uma visão utópica da mobilidade, muito menos defender a migração forçada. Reconhece-se que a migração é um processo custoso, e muitas vezes doloroso, e que a falta de políticas públicas eficazes pode resultar em má adaptação (*maladaptation*) e no agravamento da situação dessas pessoas, como será abordado no próximo subcapítulo.

Enquanto a mitigação diz respeito às ações necessárias para frear a crise climática, como a descarbonização, a adaptação é a forma pela qual as comunidades buscam diminuir os efeitos negativos das mudanças climáticas já em curso. Assim, “a adaptação é concebida como uma forma de conectar justiça ambiental, justiça climática e justiça social aos mais vulneráveis” (Fagundez; Albuquerque; Filpi, 2020). A adaptação nos sistemas humanos é considerada pelo IPCC como “o processo de ajuste ao clima atual ou esperado e seus efeitos, a fim de moderar os danos ou explorar oportunidades benéficas” (IPCC, 2023a, p. 2216, tradução nossa). Conforme apresentado no subcapítulo anterior, para o ACNUDH, a capacidade de adaptação à crise climática é um elemento basilar para o alcance dos direitos humanos. O ACNUDH (2017) também reconhece que, quando bem gerida, a mobilidade pode ser uma estratégia de adaptação valiosa.

Durante algumas décadas, as negociações acerca das mudanças climáticas focaram-se principalmente em esforços de mitigação, como com o protocolo de Quioto. Com a percepção de que as mudanças climáticas eram algo cada vez mais atual, e não um evento longínquo, medidas de adaptação para um clima já em alteração receberam atenção. A Conferência de Cancun (2010), durante a COP 16, chega para afirmar que a adaptação deveria receber a mesma atenção que a mitigação, e contar com uma

abordagem internacional. A Conferência também criou o Fundo Verde para o Clima e estabeleceu as bases para os Planos Nacionais de Adaptação (UNFCCC, 2011).

A necessidade de esforços equivalentes para tratar a mitigação e a adaptação é reforçada no Acordo de Paris, em 2015. O Acordo também reconhece que as obrigações em matéria de direitos humanos devem estar no centro das medidas de enfrentamento à mudança do clima e é o primeiro a reconhecer a adaptação como um desafio a nível global (Benzie; Persson, 2019). Nesse contexto, os países-membros reconhecem a importância da cooperação internacional para a adaptação e a necessidade de apoiar países em desenvolvimentos a se adaptarem, inclusive por meio de financiamento e do Fundo Verde para o Clima. A importância dos Planos Nacionais de Adaptação (PNA) é celebrada, e é estabelecido que Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, da sigla em inglês²⁵) serão apresentadas pelos países a cada cinco anos. Apesar de pouco explícito no texto do Acordo, alguns autores (McAdam, 2016; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018) defendem que o Acordo de Paris também foi um avanço para a mobilidade humana. Neste âmbito, o Acordo solicita a criação de uma força tarefa, sob o Mecanismo Internacional de Varsóvia, para minimizar os deslocamentos causados pelas mudanças climáticas. Além disso, abriu caminho para a migração ser reconhecida como uma estratégia de adaptação na COP seguinte, em Marrakech (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). No mesmo ano do Acordo de Paris, em 2015, é proposta a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O plano busca integrar aspectos sociais, econômicos e ambientais para o desenvolvimento e possibilita a análise da migração como uma estratégia para o desenvolvimento, tanto das comunidades de origem quanto de acolhida.

Entretanto, apesar dos Acordos e Agendas firmados, o mais recente Relatório de Avaliação (AR6) do IPCC afirma que existe um gap de implementação das atividades de adaptação. O que pode ser explicado, em partes, por fluxos financeiros globais insuficientes (IPCC, 2023b). Além disso, mesmo com o reconhecimento de que as consequências das mudanças climáticas ultrapassam fronteiras, a governança adaptativa é abordada sobretudo com uma ótica nacional ou subnacional (Benzie; Persson, 2019). Assim, Benzie e Persson (2019) argumentam que, mesmo reconhecendo a manifestação local das consequências, as estratégias de adaptação devem ser transnacionais.

²⁵ Inclusive em documentos do governo brasileiro, a sigla é mais comumente utilizada em inglês, do original: Nationally Determined Contribution.

Esforços de adaptação envolvem diferentes tipos de ação, em espaços de tempo diversos. Nesse contexto, acadêmicos passaram a analisar a mobilidade humana, argumentando que as ferramentas de políticas climáticas poderiam ser utilizadas para abordar a migração como estratégia de adaptação (Black *et al.*, 2011; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018), e que a inclusão da mobilidade humana em planos de adaptação poderiam prevenir deslocamentos e desastres futuros (Gemenne, 2022; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Assim, a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas ganha atenção no âmbito internacional dentro de debates acerca da adaptação.

Vale ressaltar que não se pretende defender a mobilidade como única estratégia de adaptação, mas como uma alternativa. Ela não deve diminuir os esforços com adaptação no local de origem, o qual deve ser priorizado. Igualmente, a visão da mobilidade como estratégia não busca defender deslocamentos forçados. Dessa forma, argumenta-se que a adaptação deve ser analisada também em seu aspecto positivo, como alternativa de adaptação e vetor de desenvolvimento na comunidade de destino (Ramos, 2017).

Comumente estudos iniciais acerca do tema argumentavam que “a migração pode ser a forma mais eficaz de permitir que as pessoas diversifiquem sua renda e construam resiliência onde as mudanças ambientais ameaçam os meios de subsistência. Portanto, é necessário tornar disponíveis canais para a migração voluntária.” (Black *et al.*, 2011, p. 448, tradução nossa). Nesse sentido, argumentavam que os migrantes não devem ser vistos apenas como vítimas das mudanças climáticas, mas também como agentes que utilizam da migração para tentar se adaptar (Gemenne, 2010). Apesar dessa visão ser positiva, e visar facilitar a migração, ela poderia facilmente refletir em uma sobrecarga para o migrante. Nesse sentido, esse argumento é reformulado por Gemenne (2015) em estudos futuros, reforçando que a temática não pode ser despolitizada e que não podemos esquecer da responsabilidade internacional e da desigualdade que circundam a migração. Assim, se faz importante ressaltar, antes de iniciarmos a analisar a migração como uma forma de adaptação, que ela carece de políticas públicas e não deve ser entendida como uma mera ação individual.

A migração é historicamente utilizada como uma forma de se adaptar e buscar melhores condições de vida (Vince, 2022). No contexto da crise climática, ela pode contribuir como uma forma de prevenir deslocamentos forçados e riscos de desastre futuros (McAdam, 2022; Sharshr, 2024), diminuir a pressão demográfica no local de origem e diversificar as formas de receita da família (Gemenne, 2010), buscar a

preservação dos direitos humanos (ACNUDH, 2017), promover a transferências de capital financeiro, social e intelectual (Gemenne; Blocher, 2017), entre outros. Por exemplo, no Quênia, a diminuição da qualidade do solo motivou pessoas a migrarem visando diversificar sua renda (Black *et al.*, 2011).

Nesse sentido, a mobilidade não só pode contribuir para distanciar-se de um risco climático ou de alterações graduais no clima, mas também pode aumentar a capacidade adaptativa (Gemenne; Blocher, 2017) ao facilitar o acesso aos recursos, instituições estáveis e direitos básicos. Ou seja, em uma sociedade de risco, mesmo que o local de destino por vezes também apresente riscos climáticos, ele pode apresentar maiores oportunidades de lidar com essa ameaça. E, assim, diminuir a vulnerabilidade. Entretanto, isso nem sempre acontece e a mobilidade pode resultar em um aumento da vulnerabilidade e em má adaptação, como será exposto no subcapítulo seguinte.

Ao analisar o impacto da migração não apenas para o indivíduo, mas para a comunidade de origem e de acolhida, Gemenne e Blocher (2017) expõem que a migração pode aliviar a pressão sobre recursos limitados e outros riscos relacionados à superpopulação no local de origem e diversificar as fontes de renda da família. Ademais, as remessas internacionais são fontes importantes de sustento e desenvolvimento para muitas comunidades, podendo aumentar também os recursos para adaptação dos que continuam no local. Para além da transferência de recursos financeiros, a transmissão de conhecimento e novas práticas também pode favorecer a adaptação (Gemenne; Blocher, 2017). Nesse sentido, a migração pode servir como uma forma de adaptação para o indivíduo e para a família/comunidade que continua no local de origem. Exemplos da Jamaica, Filipinas, entre outros, ilustram que remessas internacionais aumentaram após desastres, diversificando os recursos disponíveis para lidar com o ocorrido (Foresight, 2011). Por último, migrantes podem contribuir para a sociedade de acolhida trazendo novos conhecimentos, aumentando a inovação e o multiculturalismo e fortalecendo laços de cooperação entre o local de origem e destino (Gemenne; Blocher, 2017). Assim, esforços de adaptação climática devem andar juntos com políticas migratórias (Foresight, 2011; Gemenne, 2010).

Consoante o que foi visto na seção anterior, as mudanças climáticas impactam direta e indiretamente os direitos humanos e a dignidade humana. Nesse sentido, a migração - além de ser um direito - pode ser uma forma de buscar preservar essa dignidade humana. Posto isso, dentre as recomendações do ACNUDH (2017) para lidar com as mudanças graduais do clima, encontra-se facilitar caminhos legais para a

migração internacional, através da liberalização de vistos e da preservação dos direitos humanos durante todo o processo migratório. Quando falamos da migração como uma consequência negativa das mudanças climáticas, frequentemente nos referimos a fluxos massivos de deslocamentos após um desastre, ou de migrações forçadas após mudanças graduais no clima. Nesse contexto, a criação de “oportunidades de migração podem permitir que as pessoas se mudem no seu próprio tempo e em seus próprios termos, em vez de serem deslocadas e se verem dependentes da comunidade internacional para proteção e assistência.” (McAdam, 2022, p. 06, tradução nossa). Por outro lado, a falta de opções de migração aumentará a vulnerabilidade, especialmente em países já vulneráveis com baixa capacidade de adaptação institucional e entre populações socialmente marginalizadas (McLeman, 2019).

De acordo com o exposto até agora, para que a migração como estratégia de adaptação seja efetiva ela deve ser um processo com certo grau de voluntariedade. Entretanto, reconhece-se que o deslocamento por consequência das mudanças climáticas ainda é inevitável. Mesmo nesse contexto, a facilitação da migração contribui para que ao acontecerem deslocamentos após desastres, novos riscos relacionados ao processo migratório sejam evitados, não gerando uma segunda violação de direitos. Assim, políticas públicas que garantam uma mobilidade humana com dignidade podem diminuir os riscos do processo de deslocamento (Oetzel; Ruiz; 2017).

É importante ressaltar que, conforme apresentado no capítulo dois, as mudanças climáticas são um fenômeno intensificado pela ação humana, sobretudo de países mais desenvolvidos (IPCC, 2023b). Porém, apesar das consequências serem sentidas ao redor do mundo, não respeitando fronteiras, os lucros da exploração do meio ambiente - que contribuiu para as mudanças climáticas - não são compartilhados (Beck, 2010; Pertille, 2023). A desigualdade permeia também a migração como estratégia de adaptação, visto que a mobilidade é um processo custoso (Foresight, 2011). Nesse contexto, é estimado que os que sofrerão mais com as alterações do clima serão os que não conseguem, ou não querem, migrar (Black *et al.*, 2011). Assim, reforça-se a importância de políticas públicas cuidadosas que buscam tornar a mobilidade voluntária mais acessível para todos. O tema pode ser analisado como uma forma de justiça climática, visto que, frequentemente, os países que mais contribuíram para o agravamento das mudanças climáticas são os que mais endurecem suas fronteiras, e limitam a mobilidade das pessoas afetadas por consequências climáticas.

A mobilidade humana em contexto climático se desenvolveu inicialmente em dois âmbitos separados: o climático e o migratório (Gemenne, 2023). Entretanto, para que a migração se torne uma verdadeira estratégia às consequências negativas das mudanças climáticas, as políticas de migração precisarão integrar a variável ambiental, e vice-versa (Gemenne, 2010). O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular é pioneiro nesse sentido, ao abordar diferentes formas de mobilidade. O pacto reconhece que a adaptação no local de origem é prioritária e oferece sugestões para prevenir o deslocamento por consequências das mudanças climáticas em seu objetivo 02. Já o objetivo 05 visa promover caminhos migratórios seguros para as pessoas que migram, e reconhece que por vezes a adaptação no país de origem não é possível. Ademais, o Pacto defende uma abordagem centrada nos direitos humanos para todos os tipos de mobilidade (ONU, 2018). Assim, o Pacto é promissor por objetivar que a mobilidade climática futura ocorra com o mínimo de danos possível e possibilitar canais regularizados para a migração internacional, contribuindo para a capacidade adaptativa sobretudo de países de baixa renda (McLeman, 2019). Entretanto, a capacidade do Pacto não está refletindo em políticas públicas concretas (McLeman, 2019). Além disso, a migração é abordada sobretudo como uma estratégia quando a adaptação no local não é mais possível, e não como uma opção paralela.

Como visto anteriormente, a forma que enxergamos algo pode influenciar a maneira que lidamos com determinadas temáticas. Nesse contexto, argumenta-se que a migração pode ser entendida em seu aspecto positivo (Pires, 2017), contribuindo para a adaptação. Em um mundo de riscos globais, são necessárias ações supranacionais (Benzie; Persson, 2019; Vince, 2022). Visando diminuir a desigualdade entre países, aprofundada pelas mudanças climáticas, “os mecanismos de financiamento para a adaptação às mudanças climáticas também precisam considerar a migração como uma forma de construir resiliência.” (Black *et al.*, 2011, p. 449, tradução nossa). Black *et al.* (2011) dão um foco especial para a migração laboral, defendendo que a migração temporária, e a conexão entre migrantes e locais de destino com déficit demográfico e escassez de mão de obra são possibilidades. Analisando as iniciativas de adaptação, Benzie e Persson (2019) argumentam que

os impactos das mudanças climáticas não serão contidos dentro das fronteiras dos países, o que significa que a governança de adaptação às mudanças climáticas também deve considerar “riscos climáticos sem fronteiras” que se

espalham pelo sistema internacional, de maneiras relativamente simples ou altamente complexas (Benzie; Persson, 2019, p. 369, tradução nossa).

Assim, a adaptação às mudanças climáticas, em geral, precisa de mecanismos internacionais. Especialmente quando tratamos da migração como estratégia de adaptação, ela carece de uma abordagem supranacional, como uma forma de garantir uma mobilidade humanizada durante todo o trajeto, tornar a mobilidade mais acessível na comunidade de origem e conectar políticas públicas de integração dos migrantes na sociedade de destino. Igualmente, a abordagem integrada entre migração e adaptação pode contribuir para que os danos ambientais da mobilidade sejam reduzidos, e para que os migrantes não se direcionem para locais de maior risco climático por falta de informação.

Em 2010, Gemenne já afirmava que o principal desafio político nesse contexto seria tentar facilitar a migração, em vez de preveni-la. Apesar de diversos argumentos defenderem a migração como uma possível estratégia de adaptação, ela ainda é tratada pelos governos, sobretudo, como algo a ser evitado, tanto em políticas climáticas de adaptação e mitigação (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018), quanto em políticas migratórias (Gemenne; Blocher, 2017). Como exposto anteriormente, a maneira que percebemos algo influencia nossas ações em prol desse objeto. No caso da mobilidade humana em contexto climático não é diferente. A vinculação da migração a conflitos, crimes e escassez de recursos, e da adaptação como uma forma de evitar a migração, “reflete nas narrativas públicas e políticas dominantes sobre migração, por meio das quais os formuladores de políticas são incentivados a simplificar excessivamente a migração como uma questão de competição e tensões” (Gemenne; Blocher, 2017, p. 02, tradução nossa).

Pode-se concluir que a mobilidade humana é um direito humano, e uma forma de se adaptar, ou contribuir para a adaptação, às consequências negativas das mudanças climáticas. Semelhantemente, a facilitação da migração contribui para que ao acontecerem deslocamentos após desastres, novos riscos relacionados ao processo migratório sejam evitados, não gerando uma segunda violação de direitos. Em um mundo globalizado, com ameaças que ultrapassam o território nacional, é dever dos Estados cooperarem em prol de soluções, inclusive quando isso significa flexibilizar suas fronteiras.

Contudo, a potencialidade da mobilidade só se concretiza quando o processo é voluntário e apoiado por políticas públicas eficazes que respeitem os direitos humanos, integrem os migrantes na sociedade e facilitem a mobilidade, tornando o fluxo mais humanizado, rápido e acessível. Em casos que isso não acontece, como será exposto no subcapítulo a seguir, esse processo pode resultar em consequências negativas e na intensificação das desigualdades.

3.4. LACUNAS DA MIGRAÇÃO COMO ADAPTAÇÃO: MÁ ADAPTAÇÃO E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Conforme exposto, a migração pode ser uma estratégia de adaptação. Entretanto, se ela não for acompanhada de políticas públicas efetivas e caminhos migratórios seguros e humanizados seu efeito pode ser negativo, gerando novos riscos e reproduzindo desigualdades. Posto isso, o presente tópico analisará críticas à visão da migração como estratégia de adaptação, e possíveis maneiras de contorná-las. Com isso, objetiva-se falsear a visão da migração como estratégia de adaptação, identificando lacunas para o argumento, como parte da metodologia hipotético-dedutivo. Ademais, busca-se expor pontos de atenção e a necessidade de políticas públicas cuidadosas nessa temática. Assim, objetiva-se fortalecer o presente trabalho.

Gemenne (2022) utiliza a definição de má adaptação desenvolvida por Barnett e Neil, como um processo de adaptação que resulta em consequências negativas para alguma das partes envolvidas, seja para o próprio migrante, para a comunidade de origem, ou para a comunidade de destino. Nesse sentido, a migração como estratégia de adaptação também pode resultar em má adaptação quando aumenta a vulnerabilidade dos migrantes e dificulta seu acesso aos direitos básicos, quando intensifica a pressão populacional em áreas de destino já em risco, quando não é acompanhada de políticas públicas efetivas, entre outros.

A migração em si é um processo custoso (Figueres, 2024) e, em especial quando o movimento envolve cruzar uma fronteira, os migrantes podem ter seus direitos humanos ainda mais vulneráveis (Albuquerque; Pertille, 2017; McLeman, 2019). Migrantes comumente enfrentam desafios para conseguir empregos, vivem em locais periféricos e encontram maiores barreiras para acessar os sistemas de saúde e educação (Gemenne; Blocher, 2017). Quando isso acontece, a mobilidade pode causar mais vulnerabilidade, resultando em processos falhos de adaptação. Nesse sentido, políticas

públicas voltadas para a recepção e integração digna de migrantes no local de destino são essenciais para o sucesso da migração como estratégia de adaptação.

O Relatório AR6 do IPCC, já citado anteriormente no trabalho, reconhece que a migração pode ser uma estratégia de adaptação, porém também aponta possíveis má adaptações. Segundo o relatório, a má adaptação pode ocorrer quando a mobilidade resulta em maiores riscos, maior emissão de gases de efeito estufa, aumento na dificuldade de acessar direitos básicos, etc. Assim, reconhece-se que a "A migração não significa necessariamente que as pessoas se distanciam do risco; na verdade, muitas vezes elas podem estar sujeitas a novos riscos." (Simpson *et. al*, 2024, p. 591, tradução nossa). Simpson *et. al* (2024) realizam uma revisão do que é relatado no AR6 do IPCC acerca da mobilidade como adaptação e seus limites. Dentre as conclusões, encontram-se: a mobilidade influenciada por alterações no clima está acontecendo e medidas adaptativas podem diminuir seus impactos negativos; a adaptação tem limites, como o fato de a possibilidade de se mover não estar disponível para todos, levando à imobilidade forçada; populações mais pobres frequentemente carecem de recursos financeiros para migrar de forma que preserve sua dignidade; entre outros (Simpson *et. al*, 2024). O mesmo relatório também reconhece que essas lacunas podem ser diminuídas com a construção de políticas públicas que, por exemplo, reduzam o tempo de trânsito necessário, diminuam as burocracias e barreiras facilitando o movimento, promovam a integração dos migrantes na comunidade de acolhida e alterem as narrativas sobre migração (Simpson *et. al*, 2024). Vale ressaltar aqui o valor dado para a percepção da migração. Além disso, Simpson *et. al* (2024) levantam a questão acerca de se a má adaptação derivaria da mobilidade em si ou das condições do local de destino ou origem. Nesse sentido, a integração dos migrantes e a informação sobre riscos no local de destino são essenciais para evitar a má adaptação.

François Gemenne é um dos principais acadêmicos que desenvolveram a visão da migração como estratégia de adaptação, sendo interessante analisar como o seu argumento tornou-se crítico ao longo do tempo. Gemenne (2015) critica principalmente a despolitização da temática e a sobrecarga que enxergar o migrante como agente pode causar. O autor expõe que o entusiasmo inicial com a ideia de que a migração poderia ser mais do que uma consequência negativa - adotado por acadêmicos e organizações internacionais - trouxe consequências negativas, como uma sobrecarga para as pessoas já afetadas pelas alterações no clima. Nesse contexto, a mobilidade deixou de ser uma questão de política migratória, e o peso de se adaptar foi colocado sobre o indivíduo.

Assim, Gemenne (2015) argumenta que “Em nossa tentativa de enfatizar a autonomia dos migrantes, esquecemos a responsabilidade que tínhamos para com eles.” (Gemenne, 2015, p. 71, tradução nossa). O autor advoga pelo reconhecimento do termo “refugiado climático”, como uma forma de reconhecer o caráter político da questão. Nesse sentido, o autor também reconhece a responsabilidade internacional para com o tema e a necessidade de políticas públicas efetivas.

Dessa forma, Gemenne se distancia de uma visão idealista da migração como algo sempre benéfico e positivo. O acadêmico reconhece que a migração pode gerar efeitos negativos também na comunidade de origem, por diminuir recursos humanos essenciais, por possivelmente diminuir o interesse público em investir nessas regiões e por poder gerar um sentimento de abandono (Gemenne, 2022). Assim, ele levanta a necessidade de mais pesquisas que analisem a efetividade da migração como adaptação não apenas da ótica do indivíduo, mas da comunidade de destino e de origem.

Posto isso, é possível argumentar que muitas produções acerca da migração como estratégia de adaptação partem de uma ótima neoclássica da mobilidade, para a qual o indivíduo é um ser racional, que conhece suas opções e toma a decisão mais adequada para maximizar seus ganhos. Essa não é a abordagem que pretende-se apresentar aqui. Reconhece-se a desigualdade estrutural que permeia a capacidade de migrar e, inclusive, de considerar a mobilidade como uma opção. Nesse sentido, se defende a necessidade de políticas públicas efetivas. Não se almeja expor uma visão idealista da migração, tampouco apresentá-la como uma opção sempre benéfica. Apenas defende-se que a migração pode ser algo positivo e deve ser facilitada, como forma de preservar os direitos humanos das pessoas em movimento. Dessa forma, o campo de estudos ainda carece de pesquisas que abordem como tornar a migração mais viável para os que desejam, como preservar a dignidade das pessoas que se movem, como diminuir as desigualdades enraizadas no processo migratório, como preservar a dignidade dos que acabam não migrando, entre outros.

Contudo, mesmo tecendo críticas e reconhecendo lacunas na abordagem, Gemenne continua defendendo que a migração pode ser uma opção para adaptação, tomando devidos cuidados. Para ele, o resultado da mobilidade depende das políticas públicas implementadas e das percepções pessoais (Gemenne, 2022). Assim, o autor defende que intervenções políticas têm a capacidade de maximizar os benefícios da migração para adaptação e diminuir seus custos. Dentre as recomendações feitas por Gemenne (2022), encontra-se que os países devem incorporar uma resposta estrutural às

crises humanitárias nos planos de adaptação e nas políticas de redução de riscos de desastres; facilitar o acesso à informação sobre o clima; incluir migrantes na tomada de decisão para ações de adaptação; incentivar a integração dos migrantes na comunidade de destino; entre outros. Ademais, o desenvolvimento de estratégias nacionais específicas sobre migração como adaptação é citado, tema que será tratado no capítulo a seguir.

Semelhantemente, Erika Ramos (2020) defende que a migração pode ser uma estratégia de adaptação, entretanto, argumenta que ela deve ser uma opção - e não a única. Assim, a adaptação no próprio território deve ser priorizada, visto que a mobilidade traz novos custos. A autora também reconhece que a reformulação das políticas públicas ambientais precisa contemplar a mobilidade humana, assegurando que essa abordagem seja aplicada de forma segura e com respaldo governamental. Para isso, ela enfatiza a importância de incluir as percepções e aportes tradicionais das comunidades afetadas e de acolhida na elaboração de políticas públicas, através da ampla participação na tomada de decisões.

No contexto da migração climática laboral, Farbotko *et al.* argumentam que ao colocar um peso demasiadamente grande no indivíduo, o processo pode ser mal-adaptativo, visto que “pode individualizar a responsabilidade pela adaptação e reproduzir as iniquidades estruturais que contribuem para a vulnerabilidade desde o início.” (Farbotko *et al.*, 2022, p. 02, tradução nossa). Os autores expõem como facilmente a justiça climática é esquecida em análises da migração como adaptação, colocando novamente o peso no indivíduo, e projetando uma ótica quase meritocrática. Farbotko *et al.* (2022) argumentam que os países que mais contribuíram para o agravamento das mudanças climáticas - comumente os países mais industrializados - têm a responsabilidade de promover programas de migração laboral em seus países, como forma de contribuir para a justiça climática. Entretanto, tecem críticas aos programas de mobilidade laboral internacional atuais, os quais não estão desenhados para lidar com questões de saúde mental e bem-estar dos trabalhadores, e carecem da integração explícita de justiça climática e adaptação em sua estrutura.

Além de lacunas e possíveis resultados negativos, a migração como estratégia de adaptação, mesmo quando efetiva, também possui limites. Nesse sentido, Sakdapolrak *et al.* (2024) argumentam que a “migração como adaptação é levada ao seu limite pela interação de três mecanismos centrais correspondentes: (1) exposição simultânea e/ou excessiva, (2) imobilidade e (3) desconexão.” (p. 90, tradução nossa). Assim, limites sociais, como cultura ou identidade, e fatores externos, como o endurecimento dos

regimes de imigração, possuem um grande impacto na efetividade da migração como adaptação. Para os autores, os limites da prática são subjetivos e socialmente construídos, dando ênfase para a relação entre estrutura e agente e "a questão da justiça da mobilidade (Sheller, 2018) é uma preocupação central." (Sakdapolrak *et al.*, 2024, p. 90, tradução nossa).

Conforme exposto no segundo capítulo, a disponibilidade de recursos, sobretudo financeiros, está diretamente relacionada com a capacidade de migrar (Foresight, 2011). Sendo assim, é possível analisar que a migração como uma forma de adaptação pode servir como forma de reproduzir desigualdades. McLeman *et al.* (2015) argumentam que a migração nem sempre altera as desigualdades sociais para melhor, podendo contribuir para um agravamento da situação. Como exemplo, citam o furacão Katrina e o fato de que os mais pobres não migraram, sobretudo por falta de recursos²⁶, aumentando sua vulnerabilidade. Portanto, os autores concluem que frequentemente as pessoas na base do espectro socioeconômico são as mais vulneráveis e as que possuem menos opções de migração, sendo que

Sua capacidade — tanto em termos de possuir recursos para realizar a migração quanto de ter a liberdade ou agência para escolher o resultado preferido de migração (ou não migração) — é limitada por desigualdades geradas por processos sociais, econômicos, culturais e políticos/institucionais sobre os quais têm pouca influência (McLeman *et al.*, 2015, p. 12, tradução nossa).

Assim, mudanças climáticas, desigualdade social e migração como adaptação estão diretamente relacionados. É possível questionar se existem mecanismos capazes de conter essa desigualdade? Como tornar a migração uma opção mais acessível para todos? O fundo de perdas e danos, aprovado em 2023 durante a COP 28, pode ser uma oportunidade para maior financiamento climático para a mobilidade humana (GFMD, 2024). Poderia, então, ser um caminho para diminuir a desigualdade ao acesso à migração? Essa questão posiciona-se como uma das grandes lacunas da migração como adaptação e abre caminho para pesquisas futuras.

Reconhece-se a complexidade de tratar da migração como uma forma de adaptação, visto que a mesma demanda de diversas análises sensíveis - como a

²⁶ Black *et al.* também citam o furacão Katrina como uma falha em estratégias políticas para lidar com desastres e mobilidade, no qual o plano de evacuação em New Orleans subentendeu que todos tinham acesso a um carro, resultando em diversas pessoas imóveis. Ver mais em: BLACK, Richard; BENNETT, Stephen R. G.; THOMAS, Sandy M.; BEDDINGTON, John R. Migration as adaptation. *Nature*, [S.L.], v. 478, n. 7370, p. 447-449, out. 2011. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/478477a>.

elaboração de políticas públicas eficientes, a integração da população migrante no novo local de destino, a falta que os migrantes farão na sociedade de partida, a preservação da cultura de uma comunidade que migra, entre outros. Assim sendo, expandem-se novas áreas de pesquisa. Semelhantemente, o processo migratório, mesmo quando voluntário, é custoso (Figueres, 2024) e pode gerar novos riscos. Admite-se, também, que a migração como adaptação não deve ser forçada, nem a única estratégia, mas entendida como uma opção caso a população opte por tal.

A partir do exposto anteriormente, é possível analisar que grande parte das consequências negativas da migração como estratégia de adaptação advém de barreiras para a mobilidade, como fronteiras que ameaçam a dignidade humana, falta de recursos para migrar e falhas na integração dos migrantes na sociedade de destino, aumentando a sua vulnerabilidade. Dessa forma, narrativas que visem alterar a visão da migração como algo negativo e políticas migratórias facilitadas acompanhadas de políticas de integração podem contribuir para a diminuição das chances de má adaptação. Esse esforço deve ser integrado a nível supranacional e contar com financiamento internacional.

Posto isso, argumenta-se que a migração pode ser vista como uma estratégia de adaptação à crise climática, porém o tema carece de análises e políticas sensíveis. Assim, políticas públicas que abordem o tema devem considerar a justiça climática (Farbotko *et al.*, 2022), incluir saberes das comunidades afetadas (Ramos, 2020), buscar diminuir as desigualdades estruturais (McLeman *et al.*, 2015), entre outros. Defende-se, também, o estabelecimento de ferramentas internacionais que facilitem o fluxo de pessoas, diminuindo as barreiras e o tempo de trânsito e fornecendo melhores condições para os migrantes em trânsitos e recém-chegados nas cidades de destino. Bem como financiamento internacional para a mobilidade visando diminuir o acesso desigual às opções de migração. Políticas públicas locais que apoiem a integração dos migrantes também são essenciais. Tendo isso em mente, no capítulo a seguir, analisar-se-á se, e como, a migração é tratada como uma estratégia de adaptação climática no Brasil, a partir da análise de instrumentos nacionais de adaptação.

4. MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O BRASIL

Conforme exposto anteriormente, enxergar a mobilidade humana como uma possível estratégia de adaptação à crise climática pode motivar a estruturação de políticas humanizadas durante todo o processo migratório e contribuir para a integração da população no local de acolhida. Entretanto, para que essa estratégia seja efetiva, ela carece de políticas públicas cuidadosas e que integrem o debate climático e migratório. O objetivo do presente capítulo é analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, nas suas políticas e planos nacionais para adaptação às mudanças do clima, principalmente entre 2016 e 2024.¹ Especificamente, busca-se identificar se a migração é tratada como uma possível estratégia de adaptação. Se parte da hipótese de que, apesar de a migração já ter sido citada pelo Brasil como uma possível estratégia de adaptação, ela não recebe a devida atenção nos instrumentos de adaptação, carecendo de ações efetivas.

O recorte da mobilidade humana internacional foi escolhido visto que, como apresentado no capítulo anterior, quando as pessoas cruzam uma fronteira, frequentemente, encontram seus direitos ainda mais ameaçados. Os riscos da mobilidade se somam a dificuldade no acesso à documentação migratória, diferenças linguísticas, barreiras no acesso a serviços básicos de saúde, educação, alojamento, etc. Nesse sentido, ações tanto no país de origem quanto no país de destino são necessárias, carecendo de uma abordagem supranacional. A delimitação temporal foi definida tendo em mente que o primeiro Plano Nacional de Adaptação do Brasil foi lançado em 2016. O limite do primeiro semestre de 2024 foi estabelecido visando desenvolver um trabalho atual, mas sem comprometer a capacidade de análise, tendo em mente a possibilidade de novos instrumentos serem aprovados durante o período de escrita.

4.1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E MOBILIDADE HUMANA NO, E PARA O, BRASIL

As mudanças climáticas afetam a mobilidade humana no Brasil atualmente, tanto interna quanto internacional. Para atingir o objetivo central deste capítulo, é importante exemplificar os impactos das mudanças climáticas na mobilidade humana no Brasil, mantendo o foco de análise na mobilidade transfronteiriça. Também tratar-se-á da

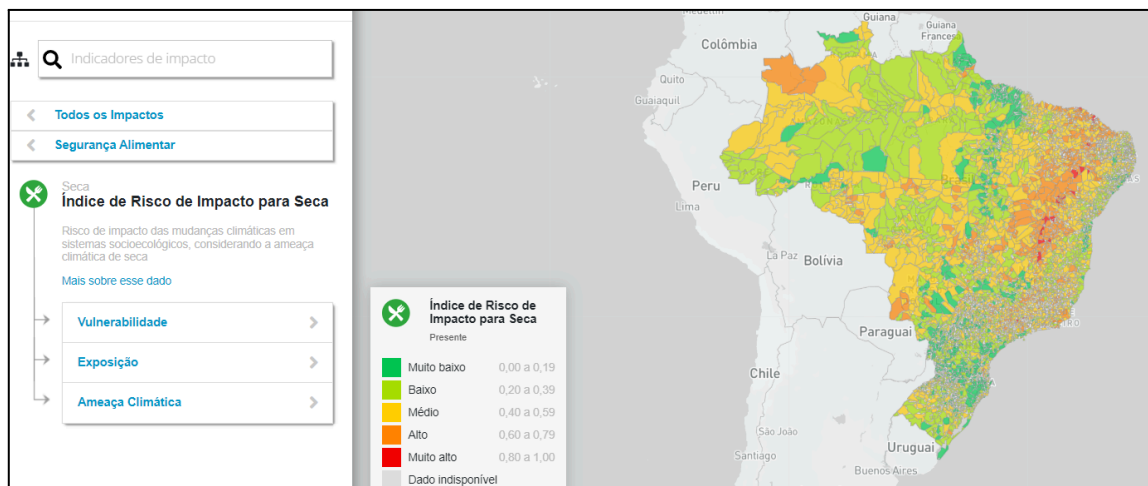
mobilidade humana interna, visto que ela pode impulsionar uma migração internacional no futuro. Assim, o presente tópico revisará como as mudanças climáticas impactam a mobilidade humana no, e para o, Brasil.

O Brasil sofre com impactos das mudanças climáticas sobretudo relacionados à questão hídrica e projeta-se que o aumento da temperatura no país será maior que a média global (Brasil, 2022). As secas prolongadas e o aumento de zonas em situação de estresse hídrico impactam diretamente a região Nordeste do Brasil, agravadas pela situação de pobreza e alta densidade demográfica (Miralles; Piñeiro, 2022). Por outro lado, o país também é afetado por um aumento na intensidade das chuvas, em especial na região Sudeste, e uma maior frequência de inundações. Ademais, identifica-se o aumento da temperatura da região costeira e do mar no Atlântico Sul, bem como a intensificação de eventos extremos (Brasil, 2016b). A alteração na frequência das chuvas e o aumento da temperatura impactam diretamente a agricultura, setor estratégico para a economia e para o desenvolvimento sustentável do país (Brasil, 2022), que emprega cerca de 20% da população brasileira (Brasil, 2020b). No Pampa brasileiro, por exemplo, a agropecuária é a principal atividade econômica, “e as variabilidades climáticas já têm incorrido em expressivas perdas agrícolas e pecuárias, o que favorece a migração de produtores para as regiões Centro-Oeste e Norte do país” (Brasil, 2020a, p. 287).

No nordeste do Brasil a seca tem um impacto direto na produção agrícola, afetando, em especial, comunidades que dependem da agricultura para se sustentar. Nesse contexto, a ameaça climática interage com questões sócio-econômicas, multiplicando a vulnerabilidade sobretudo de regiões com alta densidade demográfica e ambientes instáveis (Miralles; Piñeiro, 2022). Nesse sentido, a região Nordeste é a que mais sofre com os impactos das secas e com os riscos de insegurança alimentar (AdaptaBrasil, 2024a), como exposto na Figura 3. Somado às questões socioeconômicas, estima-se que as secas prolongadas motivam a migração de cerca de 60.000 pessoas por ano da região Nordeste para a região Sudeste (Miralles; Piñeiro, 2022). Entretanto, essa migração tem recebido uma abordagem predominantemente econômica, sem que as causas que impactam nas dificuldades econômicas sejam aprofundadas (Ramos, 2017). Como exposto no capítulo dois, essa mobilidade é predominantemente interna, influenciada pela ausência de fronteiras terrestres próximas (Pacífico; Neto, 2018) e, possivelmente, pela emigração brasileira ocorrer, sobretudo, a partir de metrópoles e regiões mais ricas do país (Santos, 2017), relacionando-se com a disponibilidade de recursos. A Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, se apoiando em

Barbieri et al. (2008), reconhece que, no caso do Nordeste, a migração constitui uma estratégia de adaptação e sobrevivência (Brasil, 2020a).

Figura 3 - Mapa de risco de impacto para secas por cidades no Brasil.



Fonte: AdaptaBrasil, 2024a.

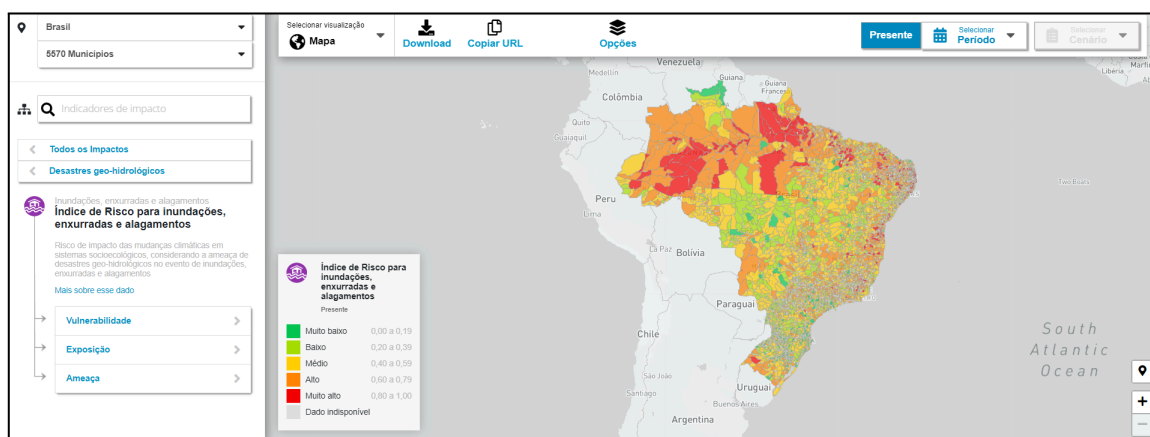
A região amazônica também é afetada pela alteração no padrão das chuvas, ocasionando inundações e secas, por incêndios florestais, pela alteração na fauna e flora, etc. As alterações climáticas impactam diretamente os meios de vida e a economia local, impulsionando a mobilidade humana (Miralles; Piñeiro, 2022). A insegurança alimentar também ameaça essa região e a projeção é de que o número de cidades com risco médio e alto aumente em 2030 (AdaptaBrasil, 2024a). Para além da análise por região, reconhece-se que, ao interagir com fatores sociais e econômicos, os impactos das mudanças climáticas serão sentidos desproporcionalmente, afetando sobretudo grupos já marginalizados. Mulheres, indígenas e crianças, por exemplo, sofrem diferentes consequências à saúde (Miralles; Piñeiro, 2022). Neste âmbito, a migração pode ser enxergada como uma forma de buscar melhores condições de vida, de sustento e de preservação da dignidade humana.

Conforme demonstrado na Figura 4, a região amazônica é a com maior risco de inundações no país. Ademais, a alteração no nível das chuvas impacta grande parte do Brasil. O Rio Grande do Sul vivenciou chuvas extremas e graves inundações entre o mês de abril e maio de 2024. Nesse acontecimento, cerca de 90% do estado foi afetado pelas chuvas, deslocando mais de 530.000 pessoas e interrompendo serviços essenciais. Estima-se que mais de 418.000 domicílios ficaram sem energia elétrica ou água em algum momento (Clarke *et al.*, 2024), o acesso à comida e à saúde foram danificados e

serviços de educação paralisados. Apesar de as inundações serem relativamente comuns no país, a magnitude e a intensidade foram extremas. Segundo estudo realizado (Clarke *et al.*, 2024), as mudanças climáticas exacerbadas pelas ações humanas, aliadas à falta de infraestrutura, tornaram o desastre duas vezes mais provável de acontecer e 6-9% mais intenso. Ademais, os autores sinalizam o descumprimento da legislação ambiental brasileira e a falta de medidas de adaptação e redução de risco de desastres.

Além disso, a baixa renda foi identificada como um fator significativo para o impacto do desastre, tendo sido identificada uma distribuição desigual da infraestrutura de proteção contra inundações (Clarke *et al.*, 2024). Apesar de as inundações terem atingido grande parte da população, foram os com menor poder aquisitivo e populações já marginalizadas que se encontraram em situações de maior risco, sem infraestrutura adequada e frequentemente sem lugar para se alojar. Assim, é possível analisar, como exposto no segundo capítulo, que a vulnerabilidade e os fatores que impulsionam a mobilidade (Foresight, 2011) estão presentes também em deslocamentos forçados, na medida que influenciam a capacidade dos migrantes de se adaptarem após o deslocamento, se tornando desabrigados ou não. Posto isso, se faz necessário a integração de aspectos sociais, econômicos e ambientais nos planos de adaptação e nos investimentos em proteção contra inundações (Clarke *et al.*, 2024).

Figura 4 - Mapa de risco de impacto para inundações, enxurradas e alagamentos por cidades no Brasil



Fonte: AdaptaBrasil, 2024a.

A região sul-americana vem sendo afetada por eventos climáticos, os quais multiplicam as ameaças e impactam sobretudo os que já estão mais vulneráveis. Nesse contexto, estima-se que as mudanças climáticas motivaram cerca de 88% dos desastres

nas últimas cinco décadas na região (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Apesar da grande maioria desses deslocamentos serem internos, alguns casos também cruzam a fronteira, como os bolivianos que chegaram ao Brasil após graves inundações em 2013 (Sedeh, 2014).

A região fronteira entre Bolívia, Peru e Brasil, conhecida como MAP, tem apresentado grandes riscos de desastres climáticos (OTCA, 2023), sobretudo enchentes, e o deslocamento temporário transfronteiriço não é incomum. Nesse âmbito, foi desenvolvido uma estratégia de adaptação supranacional às mudanças climáticas, com a implementação do Sistema Trinacional de Alerta Antecipado (SAA). A iniciativa busca promover a cooperação entre os países na adaptação e resposta a desastres, já tendo contribuído para evitar mortes, por exemplo, apoiando a realocação de comunidades em áreas de risco durante uma grave enchente em 2015 (OTCA, 2023).

Quando falamos de mobilidade humana internacional no contexto climático, o ponto de virada das discussões na região sul-americana foi o forte terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010. A necessidade de ações para o pós-desastre motivou a integração do tema em debates da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Mercosul e CSM (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). O Haiti sofreu, e continua sofrendo, com ambos eventos extremos e de degradação gradual do clima, o que incentiva, e obriga, a mobilidade humana. Os eventos de mudanças graduais no clima que atingiram o país reduziram a capacidade de resiliência ao impacto de eventos repentinos, exacerbando as consequências negativas (Cantor, 2015). Nesse contexto, em 2010, o país vivenciou um dos desastres mais devastadores da sua história, um terremoto de magnitude 7 que atingiu a capital e outras regiões do país. Inúmeras pessoas foram deslocadas internamente e outras tantas cruzaram a fronteira. Muitos, após encontrarem dificuldades de migrar para rotas tradicionais, como os Estados Unidos, França e Canadá, buscaram o Brasil (Cantor, 2015).

O ocorrido no Haiti também reforça a multicausalidade do processo migratório. As consequências das mudanças climáticas raramente influenciam a migração isoladamente, mas interagem com outros fatores e multiplicam ameaças já existentes. Ocorreu de forma semelhante, como exposto no subcapítulo 2.3, com o caso de bengalis que buscaram o Brasil após dois ciclones agravarem a situação socioeconômica já instável no país (Felix, 2018). A chegada dos haitianos após o terremoto de 2010 no Brasil motivou a elaboração de medidas capazes de acolher essas pessoas, na falta de uma base normativa estabelecida. A conclusão do governo brasileiro foi que os haitianos

não deveriam ser reconhecidos como refugiados, tampouco como uma migração econômica tradicional, carecendo de uma abordagem especializada. Com base nisso, foi desenvolvida a permissão de residência com base humanitária, por cinco anos, para essa população. Apesar de ainda insuficiente (Ramos, 2017), essa medida foi pioneira em reconhecer a necessidade de apoio humanitário para populações afetadas por desastres (Cantor, 2015).

Entretanto, conforme exemplificado aqui no caso do Haiti, “as abordagens à mobilidade climática são frequentemente reativas e imprevisíveis.” (Muggah, 2024a, p. 05, tradução nossa). Ramos (2017) expõe que essas medidas humanitárias carecem de maior planejamento, atuando em todo o ciclo de deslocamento e na integração dessa população na comunidade. Nesse sentido, uma melhor forma de combater as consequências negativas da mobilidade em contexto climático seria mapeando locais com riscos de desastres (Muggah, 2024a) e desenvolvendo caminhos migratórios humanizados e seguros (Gemenne, 2022; Oetzel; Ruiz, 2017; Ramos, 2017).

A mobilidade internacional em contexto de mudanças climáticas e desastres ambientais carece de atenção supranacional para garantir a preservação da dignidade humana durante todo o processo migratório. Em especial após o terremoto do Haiti, o debate acerca do tema se intensificou na região sul-americana. Por exemplo, a Unasul adotou a decisão de Quito em solidariedade com o Haiti (Cantor, 2015)²⁷ e a delegação do Brasil mencionou a necessidade da criação de mecanismos para proteger pessoas deslocadas por desastres durante o Foro Especializado Migratório (FEM), do Mercosul, em 2012 (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Entretanto, são poucos os países que efetivamente incluem a mobilidade climática em suas políticas públicas (Serraglio; Ferreira, 2019). No próximo subcapítulo explorar-se-ão os acordos internacionais que abordam a temática, visando reconhecer os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil e apresentar boas práticas e diretrizes que podem contribuir para a implementação de políticas públicas.

²⁷ A decisão de Quito em solidariedade com o Haiti, no âmbito da Unasul, pretendeu desenvolver um plano de ação em colaboração com o governo do Haiti e incentivar os membros da Unasul a adotarem regularizações migratórias em benefício dos haitianos. Ver mais em: CANTOR, David James. **Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters**. São José: The Nansen Initiative, 2015. Background Paper.

4.2. OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO BRASIL RELACIONADOS À ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA E À MOBILIDADE HUMANA

As mudanças climáticas não reconhecem fronteiras, portanto, os esforços para combater suas consequências negativas também devem ser supranacionais. Conforme exposto reiteradamente neste trabalho, as consequências das mudanças climáticas impactam todo o globo e seu combate depende de ações coordenadas internacionalmente, com responsabilidade compartilhada, mas diferenciada. A migração como estratégia de adaptação à crise climática insere-se nesse contexto e necessita ainda mais de ações internacionais, visto que, em alguns casos, a mobilidade cruza fronteiras estatais. Apesar de as leis e normativas necessitarem da implementação nacional, muitas são formuladas no nível internacional, contando com o compartilhamento de boas práticas e financiamento supranacional. Sendo assim, o presente tópico visa revisar os principais compromissos internacionais assumidos pelo Brasil relacionados à adaptação e à mobilidade humana em contexto climático. Com isso, objetiva-se reconhecer os compromissos que motivam o Brasil a adotar instrumentos de adaptação nacionalmente.

Quando falamos de mobilidade humana internacional, é essencial uma abordagem também internacional, capaz de garantir a dignidade humana durante todo o processo migratório. Semelhantemente, a governança adaptativa precisa de ações globais para lidar com riscos que ultrapassam fronteiras (Benzie; Persson, 2019), visto que a maioria dos países é incapaz de se proteger unilateralmente de riscos globais (Haas, 2002). Gaia Vince (2022) reconhece que o Estado-nação tem sido muito poderoso em fazer-nos cooperar. Porém, para lidar com as consequências cada vez mais intensas das alterações climáticas, a autora argumenta que carecemos de uma combinação entre nacionalismo e internacionalismo. Assim, Estados fortes são importantes para estabelecer, e implementar, os sistemas de governança capazes de lidar com a crise climática. Entretanto, as tradições locais, que nos fazem sentir pertencentes e nos incentivam a cooperar, devem adotar uma abordagem cosmopolita e sustentável, sem se apegar demasiadamente a critérios socialmente construídos, como a nacionalidade (Vince, 2022).

Conferências internacionais, apesar de comumente não obrigarem a ação dos Estados, promovem a popularização de temas e a introdução de novas abordagens na formulação de políticas públicas. Assim, normas discutidas e adotadas internacionalmente incentivam os Estados a aplicá-las nacionalmente (Haas, 2002).

Semelhantemente, conferências têm a capacidade de alterar discursos dominantes e temas centrais, além de incluir novos atores no debate, inclusive atores não-estatais (Haas, 2002). Por exemplo, com o avanço dos debates acerca da necessidade de medidas de adaptação e a sua inclusão no Acordo de Cancun, a agenda de adaptação também cresceu no Brasil e resultou no lançamento do seu Plano Nacional de Adaptação, em 2016.

O Brasil posiciona-se, historicamente, como uma liderança na agenda ambiental internacional e um ator importante na elaboração de uma corresponsabilidade em justiça global e climática (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022), e assinou os principais acordos sobre o tema. No âmbito da mobilidade humana em contexto climático, o país também poderia se posicionar como líder. Entretanto, o governo tem falhado em executar os compromissos assumidos com a agenda climática (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022; Di Giulio, 2023) e espera-se que ele possa trabalhar na concretização de políticas alinhadas com os marcos internacionais (Ramos, 2017). Além disso, “a proximidade do atingimento de limiares críticos ecossistêmicos (tipping points) aumenta o nível de exigência do dever de cuidado (duty of care) do Poder Público” (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022, p.142). Assim, visto que as consequências da alteração no clima já são sentidas no país, é urgente a ação efetiva e coordenada em prol da adaptação às mudanças climáticas.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, da sigla em inglês) é um dos instrumentos mais importantes da governança climática internacional. A Convenção, inicialmente discutida no Rio de Janeiro, foi firmada em 1992, ratificada pelo Brasil em 1994 e internalizada no país em 1998 através do Decreto 2.652. Alguns princípios e deveres foram estabelecidos no âmbito da Convenção, como o princípio da precaução e a responsabilidade comum, mas diferenciada. Os países signatários da Convenção comprometem-se a desenvolver ações para proteger o sistema climático e frear a emissão de gases de efeito estufa. Nesse contexto, os países se engajam em implementar programas de mitigação e adaptação, cooperar em pesquisas científicas e educação ambiental, fornecer comunicações nacionais à UNFCCC periodicamente, etc. Os compromissos assumidos com a UNFCCC motivaram ações nacionais, que serão abordadas no próximo subcapítulo, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil e o Plano Nacional de Adaptação (PNA).

Ademais, os diálogos no âmbito da UNFCCC motivaram acordos regionais, como o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, promulgado pelo Brasil em 2004,

objetivando o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente e a qualidade de vida da população. Em 2013, por meio do Decreto 7.940, foi promulgado no Brasil o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro. Esse protocolo adicional visa promover a cooperação e assistência em casos de emergência ambiental em qualquer um dos Estados Partes. Apesar de não aprofundar a temática da mobilidade humana, o protocolo reconhece que um possível dano é o deslocamento de pessoas. E os Estados comprometem-se com o planejamento conjunto da redução de riscos.

Os países signatários da UNFCCC passaram a se reunir anualmente em Conferências das Partes (COPs), que resultaram em acordos importantes. O Protocolo de Quioto, discutido durante a terceira COP, foi o primeiro acordo concreto para a redução da emissão de gases de efeito estufa. Entretanto, apesar de assinado em 1997, o Protocolo foi ratificado pelo Brasil em 2002 e entrou em vigor apenas em 2005, sendo promulgado pelo Decreto 5.445. Apesar do foco do Protocolo de Quioto estar nas medidas de mitigação, ele estabelece a necessidade de programas nacionais para facilitar a adaptação às mudanças do clima. Ademais, reconhece-se a importância de apoiar financeiramente países em desenvolvimento em seus esforços de adaptação (Brasil, 2005).

As negociações na agenda climática internacional resultaram em instrumentos importantes, como o Plano de Ação de Bali, o Acordo de Cancun, o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos e o Quadro de Sendai para Redução de Riscos de Desastres. Entretanto, nem todos foram incorporados à legislação brasileira diretamente. Mesmo assim, incentivam a elaboração de políticas públicas nacionais.

O Acordo de Paris, celebrado em 2015, foi um dos Acordos no âmbito da UNFCCC ratificados e promulgados pelo Brasil. Através do Decreto 9.073/2017, o Brasil assumiu compromissos em matéria de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Segundo o art. 4º, itens 2 e 3, do Acordo de Paris, as Partes devem elaborar contribuições nacionalmente determinadas, sendo atualizadas periodicamente e devendo refletir sua maior ambição possível. O Brasil confirmou seu compromisso em reduzir sua emissão de gases de efeito estufa em 50% até 2030, comparado com 2005, e em alcançar a neutralidade climática até 2050 (Brasil, 2022). Além disso, em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) o Brasil reafirma seu compromisso com a adaptação. O Acordo de Paris reconhece que as NDCs podem contribuir para o desenvolvimento da mobilidade em contexto climático (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Entretanto, a grande maioria das NDCs que abordam o tema, tratam da migração como algo a ser evitado (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). A América Latina

apresentou proporcionalmente mais Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e Planos Nacionais de Adaptação (PNAs) do que o restante das regiões (Forbes; Xilotl, 2024). Entretanto, apesar de muitos PNAs ao menos citarem a mobilidade humana, o número é menor nas NDCs. Neste cenário, apenas 11 das 33 NDCs da região citam a mobilidade climática, e sem diretrizes específicas (Forbes; Xilotl, 2024). Isso pode representar uma falta de comprometimento com a temática, apesar da conscientização sobre a sua relevância.

As partes do Acordo de Paris reconhecem que a adaptação carece de cooperação e é estabelecida uma meta global de adaptação. Igualmente, salientam a importância de abordagens de gênero e da integração de conhecimentos tradicionais e locais na elaboração de medidas de adaptação. Dentre os compromissos assumidos, reforça-se a comunicação de Planos Nacionais de Adaptação. Entretanto, os esforços em adaptação ainda são insuficientes e, em 2023, durante a COP 28, os países estabeleceram um *framework* de ação para a adaptação, intitulado Quadro dos Emirados Árabes Unidos para Resiliência Climática Global (UNFCCC, 2024a). Temas prioritários foram estabelecidos, como saúde, alimentação, água, patrimônio cultural, infraestrutura, pobreza, etc. Vale ressaltar que, nesse primeiro momento, a mobilidade humana não foi abordada. Nesse contexto, os países trabalharão entre a COP 28 e a COP 30, que ocorrerá em Belém, para desenvolver indicadores capazes de medir os avanços em adaptação.

Também em 2015 foi aprovada, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, a Agenda 2030, intitulada “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A Agenda 2030 estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em diferentes áreas, sendo o objetivo número 13 referente à “Ação contra a mudança global do clima”. O Brasil aprovou a Agenda e criou, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, atualizada pelo Decreto 11.704/2023.

No escopo da UNFCCC, o Brasil se comprometeu a enviar relatório periódicos com informações relativas à agenda climática nacional (Brasil, 2020). A Quarta Comunicação Nacional do Brasil foi publicada em 2020, seguindo as comunicações de 2004, 2010 e 2016. Além disso, foi estimulado o desenvolvimento de Planos Nacionais de Adaptação (PNA). Durante a COP 16, que resultou no Acordo de Cancun, foram estabelecidas as bases para o desenvolvimento dos PNAs. Na COP seguinte, é reforçada a necessidade dos PNAs para identificar as vulnerabilidades, incorporar os riscos da mudança do clima e abordar a adaptação em países menos desenvolvidos e em

desenvolvimento. Segundo a decisão 5, parágrafo 1, da COP17, os objetivos dos PNAs são diminuir a vulnerabilidade e

Facilitar a integração da adaptação à mudança do clima, de forma coerente, às políticas, programas e atividades novas e existentes, mais especificamente nos processos e estratégias de planejamento do desenvolvimento em todos os setores relevantes e em diferentes níveis (UNFCCC, 2012, p. 80, tradução nossa).

No âmbito da elaboração dos PNAs, defende-se que incluir a mobilidade humana em instrumentos de adaptação pode prevenir o tipo de deslocamento que causa maiores riscos e danos, garantindo caminhos migratórios planejados (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Entretanto, poucos Planos Nacionais de Adaptação tratam do tema. E, quando o fazem, frequentemente, focam nas consequências negativas da mobilidade. No contexto sul-americano, o PNA do Brasil foi o primeiro²⁸ a, ao menos, mencionar a mobilidade humana como uma possível estratégia de adaptação (Oetzel; Ruiz, 2017; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018).

Existem exemplos mais concretos da inserção da mobilidade humana em planos de adaptação, como nas Ilhas Fiji e Kiribati (Oetzel; Ruiz, 2017). O PNA de Fiji, por exemplo, visa facilitar a migração regular, ordenada e segura. Dentre as ações estabelecidas, encontra-se: integrar a mobilidade humana em planos de desenvolvimento, identificar áreas de risco, avaliar a realocação planejada e fornecer terrenos acessíveis perto de polos de emprego para combater assentamentos informais (Fiji, 2018). A Guatemala, por sua vez, é um dos poucos países com uma seção inteira dedicada para a mobilidade humana em seu PNA. O país leva em consideração o exposto pela Iniciativa Nansen e reconhece a necessidade de abordar tanto a mobilidade interna quanto a internacional, no contexto climático. Entre as metas estabelecidas, pode-se destacar: aumentar a informação sobre o fluxo de pessoas nesse contexto, mediante sistemas estatísticos e capacitações, e incorporar o deslocamento por motivos climáticos em políticas ambientais e migratórias (Guatemala, 2018). Entretanto, a migração como estratégia de adaptação não é amplamente desenvolvida.

²⁸ Até 2018, quando foi publicado o artigo de Yamamoto, Serraglio e Cavedon-Capdeville, o PNA do Brasil era o único a abordar a migração como estratégia de adaptação. Ver mais em: YAMAMOTO, Lilian; SERRAGLIO, Diogo Andreola; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. **Human mobility in the context of climate change and disasters: a south american approach**. International Journal Of Climate Change Strategies And Management, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 65-85, 8 jan. 2018. Emerald. Entretanto, desde então, novos PNAs foram publicados e devido a limitação do presente trabalho não foi possível analisar se os novos instrumentos incluíram a migração como adaptação.

Apesar do reconhecimento da importância de se tratar a mobilidade humana em contexto climático, ela é comumente negligenciada nos Planos Nacionais de Adaptação, ou tratada apenas em seu aspecto negativo (Gemenne, 2022; Ramos, 2017). Os PNAs refletem primariamente as necessidades e possibilidades de ação do país em questão. Mesmo assim, derivam de, e estão inseridos em, um framework internacional. Sendo influenciados, pressionados e guiados por atores internacionais. Ademais, através dos PNAs é possível identificar setores e projetos que carecem de financiamento internacional. Assim, mecanismos internacionais que analisem a mobilidade humana como possível estratégia de adaptação são importantes.

Ademais, medidas de adaptação tem o potencial de contribuir para o avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Brasil, 2020) e para a preservação da dignidade humana. Consoante o exposto no capítulo anterior, as mudanças climáticas ameaçam diversos direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, ao meio ambiente estável, ao desenvolvimento, entre outros. Nesse sentido, o descumprimento dos compromissos internacionais em matéria de mudanças climáticas impactam diretamente na preservação dos direitos humanos (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022). Assim, as obrigações firmadas em relação aos direitos humanos também podem garantir um padrão mínimo de proteção aos migrantes (Claro, 2015), tendo em mente que o poder do Estado não é ilimitado, devendo seguir normas básicas dos direitos humanos (Claro, 2015; Benhabib, 2005). Nesse contexto, considerando os limiares ecológicos críticos e os compromissos assumidos internacionalmente, como a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Conferência de Paris, o Poder Público é enfrentado com deveres específicos de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022).

Dessa forma, o direito internacional dos direitos humanos é o ramo do direito internacional com maiores instrumentos para proteção das pessoas em movimento no contexto climático (Claro, 2015). Além disso, o Brasil também assumiu compromissos específicos em matéria de migração humana. O Brasil aprovou o ingresso na Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 2004, porém a adesão só foi promulgada em 2013, com o Decreto 8.101. Como parte da OIM, o Brasil se compromete, entre outros, a dialogar sobre os diferentes processos migratórios e reconhece a importância de serviços internacionais para a construção de caminhos migratórios harmoniosos e para uma integração efetiva dos migrantes na sociedade de acolhida. A OIM se tornou a primeira organização internacional a adotar uma unidade

institucional inteiramente dedicada à temática, com o estabelecimento da Divisão de Migração, Meio Ambiente e Mudança do Clima, em 2015. No Brasil, a OIM visa auxiliar, por exemplo, com apoio técnico na integração da mobilidade humana na adaptação à mudança do clima.

No âmbito migratório, o Brasil também retornou ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular em 2023. O Pacto foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2018 e é pioneiro em abordar a mobilidade humana no contexto climático. O texto reconhece que a adaptação climática no local de origem é prioritária, porém também salienta que ela nem sempre é possível. Assim, o objetivo 05 do Pacto Global para a Migração visa promover caminhos migratórios seguros, abordando explicitamente a mobilidade em contexto climático (ONU, 2018). Embora não tenha vinculação jurídica, o Pacto está alinhado com a Lei de Migração brasileira, de 2017, ao considerar a migração como um direito humano.

De maneira similar, apesar de não estabelecer compromissos vinculantes, a Iniciativa Nansen também é um espaço importante de compartilhamento de boas práticas e construção de diretrizes. A Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, parte da Iniciativa Nansen, foi endossada por mais de 100 países, entre eles o Brasil. Nesse âmbito, o Brasil declarou que

O impacto social dos desastres naturais pode ser reduzido se houver mecanismos efetivos de prevenção e resposta estabelecidos. O financiamento adequado é crucial, portanto, para reduzir a vulnerabilidade dos países onde esses mecanismos são insuficientes ou mal estruturados devido à falta de recursos. A cooperação técnica e o fortalecimento de capacidades também são necessários para aumentar a resiliência. Os estados têm a responsabilidade primária na gestão de riscos, mas os países em desenvolvimento devem poder contar com a cooperação internacional para enfrentar esse desafio (Iniciativa Nansen, 2015, p. 82, tradução nossa).

No contexto da Iniciativa Nansen, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, de 2014, também são mencionados. A Declaração foi aprovada na Conferência Cartagena+30, assinada por países da América Latina e Caribe, e celebra os avanços alcançados pela Declaração de Cartagena, de 1984, na qual o conceito de refugiado foi expandido na região. Após 1984, a “violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (Declaração de Cartagena, 1984) foi incluída na concepção de refugiado da região, e motivou a expansão de leis nacionais. Mediante o Plano de Ação do Brasil, busca-se garantir tratamento

humanizado e digno para todos os migrantes. Esses compromissos internacionais foram utilizados para justificar, por exemplo, a concessão de vistos humanitários aos haitianos após os terremotos (Brasil, 2016a).

Ainda no âmbito regional, agora sul-americano, o Brasil faz parte da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM). A CSM passou a abordar a temática da mobilidade humana em contexto climático com maior intensidade especialmente a partir de 2022, com o lançamento do “Mapeamento sobre Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas na América do Sul” e a posição comum do grupo para a COP 27, a qual cita a migração como uma possível estratégia de adaptação (CSM, 2022a). Através da posição comum do grupo, os membros da CSM condenam a xenofobia, a discriminação, o racismo, o uso utilitarista dos migrantes e a criminalização da migração irregular (CSM, 2022a).

Uma lacuna da agenda migratória no Brasil ainda é a não ratificação da Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias. A Convenção foi adotada em 1990 e visa proteger os direitos dos migrantes. Entretanto, o Brasil está entre os países que não ratificaram tal documento. A Defensoria Pública da União (DPU) recomenda a ratificação do acordo como forma de reforçar os esforços do Brasil em preservação dos direitos humanos (DPU, 2023).

Ao participar de diálogos internacionais, o Brasil também pode inspirar-se em ações desenvolvidas em outros países, como na Bolívia, que integrou a migração climática na Lei de Migração de 2013; na Argentina, que possibilita a residência temporária para pessoas que não podem retornar a seu país de origem em consequência de desastres ambientais; e no Peru, que prevê a migração temporária no caso de desastres ambientais (Ramos, 2017). Ainda, a Colômbia traz o exemplo de um projeto de lei de mobilidade climática (Projeto de Lei 299), e o Chile investiu em planejamento para populações deslocadas e migrantes climáticos (Muggah, 2024b).

Embora ainda não existam instrumentos jurídicos internacionalmente vinculantes que abordem diretamente a mobilidade humana em contextos climáticos, o Brasil tem assumido compromissos relevantes tanto no âmbito climático quanto migratório, em consonância com a proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, o país deve adotar políticas alinhadas com iniciativas internacionais voltadas à adaptação climática, como a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Conferência de Paris; e com a migração humanizada, como o Pacto Global para a Migração, entre outros. Ao endossar a Agenda

da Iniciativa Nansen e retornar ao Pacto Global para Migração, ainda que sem caráter juridicamente vinculante, o país demonstra um compromisso contínuo com a promoção de soluções migratórias seguras e dignas. Ademais, o Brasil faz parte de espaços consultivos, como a CSM e as COPs, que, ao compartilharem boas práticas e promoverem o debate, podem incentivar o avanço da temática.

4.3. A MOBILIDADE HUMANA NOS INSTRUMENTOS BRASILEIROS DE ADAPTAÇÃO À CRISE CLIMÁTICA

O Brasil assumiu responsabilidades a nível internacional tanto na agenda climática, quanto migratória. Entretanto, apesar de acordos supranacionais e espaços de discussão guiarem, e pressionarem por, políticas públicas, a implementação dessas políticas comumente depende de ações tomadas nacionalmente. Acordos precisam ser ratificados e transformados em leis nacionais, e planos supranacionais necessitam de políticas públicas nacionais para serem postos em prática. Assim sendo, neste momento, os instrumentos brasileiros de adaptação à crise climática serão analisados. Busca-se identificar se, e como, a mobilidade humana internacional é integrada nos instrumentos brasileiros de adaptação às mudanças climáticas, especialmente entre 2016 e o primeiro semestre de 2024. Reconhece-se a limitação do trabalho e que não será possível cobrir todos os instrumentos que contribuem para a adaptação, assim serão analisados, sobretudo, o Plano Nacional de Adaptação (PNA), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Clima e o sistema AdaptaBrasil, com foco especial para o PNA. O recorte temporal foi delimitado considerando que o Plano Nacional de Adaptação do Brasil foi lançado em 2016, contudo a pesquisa não se limita a essa data, visto que outros instrumentos importantes foram lançados anteriormente e estão em atualização. O limite do primeiro semestre de 2024 foi estabelecido para assegurar a atualidade da análise, sem correr o risco de novos instrumentos serem lançados durante a produção da pesquisa.

Nesse contexto, entende-se por instrumento: políticas, estratégias, marcos legais, programas, entre outros, desenvolvidos para lidar com um problema específico. No caso analisado, para apoiar a adaptação às consequências negativas da alteração no clima. Dentre os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da UNFCCC encontra-se a divulgação de comunicação periódica com atualizações sobre o país. Durante a Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, foram citados o Fundo Verde do Clima, o

Plano Nacional de Adaptação (PNA), o Programa de Políticas sobre Mudança do Clima no Brasil (PoMuC), o projeto Avaliação de Necessidades Tecnológicas (TNA_Brazil), o CITInova, o projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Riscos em Desastres Naturais (GIDES) e o projeto Partnership for Market Readiness (PMR) Brasil (Brasil, 2020b, p. 28). A Política Nacional sobre Mudança do Clima também é destacada como um dos principais instrumentos voltados à implementação da UNFCCC no Brasil. Além disso, reconhece-se a relevância de iniciativas nacionais para a conscientização pública, como o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), o AdaptaBrasil MCTI, o Sistema Integrado de Informações do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (SIN-ABC) e o Sistema de Vulnerabilidade Climática (SisVuClima) (Brasil, 2020b, p. 30). Posto isso, foram selecionados os instrumentos que apresentaram maior especificidade em relação ao processo de adaptação, dado que este constitui o foco central da pesquisa. Assim, objetivou-se, primeiramente, identificar se a mobilidade humana é abordada. Especificamente, busca-se analisar se a migração é tratada como uma possível estratégia de adaptação.

Embora tenham sido publicados antes de 2016, alguns instrumentos específicos serão revisados devido à sua relevância para a formulação da governança adaptativa e por estarem em processo de renovação. Como um dos primeiros marcos da agenda climática no Brasil, o governo instituiu, em 2007, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e o seu Grupo Executivo (Gex), mediante Decreto 6.263. Atualmente, a governança climática a nível federal no Brasil é exercida pelo CIM, institucionalizada pelo Decreto 11.550. Participam do CIM representantes de 18 ministérios e representantes da Rede Clima e do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (Brasil, 2024f). Dentre as responsabilidades do Comitê, encontram-se: acompanhar a elaboração, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; contribuir para a conscientização pública; participar de foros internacionais, entre outros. O governo brasileiro afirma que a agenda climática é uma prioridade, e reforça a alteração do nome, em 2023, do Ministério do Meio Ambiente para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, expressando o comprometimento com a temática (Brasil, 2024f). Entretanto, a efetivação dessas políticas e a transformação do comprometimento por meio de discursos em ações práticas ainda carece de atenção. Semelhantemente, apesar de a agenda climática receber maior atenção, a mobilidade humana nesse contexto ainda é negligenciada.

O CIM tem como finalidade estabelecer diretrizes, articular e coordenar a implementação das ações e políticas públicas do país relativas à mudança do clima (Brasil, 2020, p. 64). Seu objetivo inicial foi elaborar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, lançado em 2008. O Plano visava colaborar com esforços internacionais e incentivar ações de mitigação no Brasil. O Plano estabeleceu quatro eixos prioritários: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento e educação, capacitação e comunicação. Em sua origem, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima focou sobretudo na mitigação, sem aprofundar em ações para adaptação e nas vulnerabilidades socioeconômicas que interagem com o fator climático (Obermaier, 2011). Isso é exposto uma vez que a mitigação é tratada em cerca de 56 páginas, enquanto a adaptação recebe apenas 8 páginas, no capítulo “impactos, vulnerabilidades e adaptação” (Obermaier, 2011). O Plano aborda apenas superficialmente a mobilidade humana, definindo que a CEDEPLAR/UFMG e FIOCRUZ iriam desenvolver um estudo sobre os impactos das mudanças climáticas na saúde humana e nos padrões migratórios. Análises críticas do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, avanços no debate internacional acerca da adaptação e negociações durante a COP 10 incentivaram o Brasil a estabelecer, em 2012, um Grupo de Trabalho de Adaptação, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Atualmente, um novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima, também conhecido como Plano Clima, está sendo desenvolvido e será apresentado em 2025. O novo Plano contará com uma maior atenção voltada à adaptação e planos setoriais para 15 eixos de adaptação (Brasil, 2024f).

Em 2009, o Brasil deu mais um passo na agenda climática ao instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), mediante a Lei n.º 12.187. A política é reflexo do Projeto de Lei no 18, de 2007, e sofreu determinados vetos para ser aprovada. A PNMC oficializa o compromisso do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto, sobretudo no que tange à redução de emissões de gases de efeito estufa. Ademais, a política prevê a cooperação internacional para ações de mitigação e adaptação e observa o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no âmbito internacional. É estabelecida a redução de cerca de 36,1% a 38,9% da emissão de gases de efeito estufa até 2020 e objetiva-se a preservação de recursos naturais, o desenvolvimento sustentável, a adaptação, entre outros. Dentre os objetivos da PNMC, encontra-se no Art. 4o, V,

à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos (Brasil, 2009b).

Além disso, o desenvolvimento de pesquisas para identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas é uma das diretrizes da política. Entretanto, a lei não aborda diretamente a mobilidade humana provocada pelas mudanças climáticas (Serraglio; Ferreira, 2019)²⁹. Contudo, ela prevê a elaboração de planos setoriais de mitigação e adaptação, que deveriam abranger diferentes setores da economia. Dentre os planos setoriais desenvolvidos encontram-se: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, Plano Decenal de Energia, Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima, Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, entre outros. É possível analisar que o foco está, novamente, nos esforços de mitigação, acompanhando a tendência global da época. Além de esforços de adaptação não receberem grande atenção, a mobilidade humana no contexto das mudanças climáticas não é tratada na lei, e aparece apenas brevemente em poucos planos setoriais. Um novo Decreto, n.º 9.578/2018, consolidou atos normativos originais relacionados à PNMC, porém sem trazer novidades no que tange à mobilidade humana.

O Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, lançado em 2013, é um dos poucos a citar a migração humana. Entretanto, a temática é abordada apenas relacionada à saúde humana, transmissão de doenças e alteração no perfil e comportamento da população. Nesse âmbito, a migração é novamente retratada como algo a ser evitado. O Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima, de 2013, também cita o deslocamento humano. Entretanto, visando analisar como tornar os meios de deslocamento menos poluentes. A

²⁹ Serraglio e Ferreira (2019) após analisarem leis nacionais que regulamentam questões associadas às mudanças climáticas de 34 países da América Latina, concluíram que apenas cinco abordam a mobilidade humana nesse contexto: Costa Rica, México, Nicarágua, Peru e Uruguai. Ver mais em: SERRAGLIO, Diogo Andreola; FERREIRA, Helene Sivini. As abordagens dos países da América Latina e Caribe sobre a mobilidade humana provocada pelas mudanças climáticas. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 90-114, 14 nov. 2019. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v16i2.6131>.

Política Nacional sobre Mudança do Clima deu bases legais ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, ao estabelecê-lo como um de seus instrumentos. Além disso, a PNMC também institucionaliza o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, também conhecido como Fundo Clima, lançado em 2009 através da Lei n.º 12.114, como um de seus instrumentos.

O Fundo Clima tem sua regulamentação definida pelo Decreto 9.578/2018, e foi alterado pelo Decreto 11.549/2023. Sua finalidade é financiar projetos, estudos e empreendimentos que visam a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas. Dentre as possibilidades de destinação dos recursos do Fundo, conforme o art. 5º, §4º, a maioria relaciona-se à mitigação. Contudo, encontra-se também a possibilidade de projetos para a adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas. Ademais, poderão ser destinados recursos para: I - educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas; II - Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade; entre outros (Brasil, 2018). O fundo apoia projetos federais, estaduais e municipais. Dentre os projetos que se tem registro entre 2016 e 2024, alguns fazem referência explícita à adaptação, como o projeto para “Elaboração, implantação e acompanhamento do Plano Comunitário de Gestão de Riscos e Adaptação à Crise Climática Terra Indígena Parati Mirim”, de 2024, e o projeto para “Potencializar o desenvolvimento sustentável e a adaptabilidade da cidade de Osasco às mudanças climáticas através da ampliação das áreas verdes”, de 2022. Entretanto, nenhum faz menção explícita à migração humana ou ao deslocamento (Brasil, 2024d). Anualmente, o atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima publica o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR). Apesar de tratarem da adaptação, e, portanto, a mobilidade humana poder ser abordada posteriormente, nenhum PAAR cita a mobilidade humana³⁰ entre os anos 2016 e 2024.

Contudo, Albuquerque, Fagundez e Fabre (2022) expõem que o Fundo Clima foi paralisado indevidamente entre 2019 e 2020, contribuindo para um retrocesso e para a desproteção dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais. Os autores argumentam que a ausência de apoio às ações do Fundo Clima contribuiu para a falta de controle social e transparência sobre as ações necessárias para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas no Brasil (Albuquerque; Fagundez; Fabre, 2022). O que ficou conhecido como o Caso Fundo Clima, levou à decisão do Supremo Tribunal Federal de

³⁰ Foi buscado pelas seguintes palavras: mobilidade humana, migração, deslocamento, realocação.

que o Poder Executivo tem o dever de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo, cumprindo seu dever constitucional de proteção do meio ambiente e decorrente dos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente. Em 2024, o governo brasileiro declarou que o capital do Fundo Clima contaria com um orçamento 26 vezes maior, para os recursos reembolsáveis (Brasil, 2024d).

Por sua vez, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, ou apenas Plano Nacional de Adaptação (PNA), é o principal instrumento voltado para promover a adaptação às consequências da alteração do clima no âmbito da PNMC, conforme demonstrado na Figura 1.10 da Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC (Brasil, 2020a, p. 71). Em conformidade com a tendência global, o crescimento da agenda de adaptação no Brasil resultou no lançamento do PNA, em 2016. O Brasil foi o terceiro país a submeter seu Plano Nacional de Adaptação e o primeiro da América Latina a fazê-lo (UNFCCC, 2024b)³¹, demonstrando pioneirismo na área. De fato, o Brasil se apresenta como uma liderança na agenda ambiental global e como um ator importante na construção de uma corresponsabilidade em justiça global e climática (Albuquerque; Fagundes; Fabre, 2022). O Plano visa promover a gestão e redução do risco climático, mediante a integração da gestão do risco nos planos e políticas públicas setoriais e temáticas existentes, “de forma a aproveitar as oportunidades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura” (Brasil, 2016b, p. 18). Os objetivos específicos do plano são:

Objetivo 1 – Orientar a ampliação e disseminação do conhecimento científico, técnico e tradicional apoiando a produção, gestão e disseminação de informação sobre o risco climático, e o desenvolvimento de medidas de capacitação de entes do governo e da sociedade em geral.

Objetivo 2 – Promover a coordenação e a cooperação entre órgãos públicos para gestão do risco climático, por meio de processos participativos com a sociedade, visando à melhoria contínua das ações para a gestão do risco climático.

Objetivo 3 – Identificar e propor medidas para promover a adaptação e a redução do risco associado à mudança do clima (Brasil, 2016b, p. 20).

O Plano Nacional de Adaptação do Brasil tem origem oficial em 2012, com a criação do Grupo de Trabalho de Adaptação. Nos anos que seguiram, oficinas, estudos, consultas públicas, entre outros eventos, corroboraram para a elaboração do PNA,

³¹ O primeiro Plano Nacional de Adaptação foi publicado em 2015, por Burkina Faso. Em outubro de 2024, 59 PNAs haviam sido publicados. Ver mais em: UNFCCC. **Submitted NAPs from developing country Parties**. Disponível em: <https://napcentral.org/submitted-naps>. Acesso em: 06 out. 2024.

lançado em 2016. Em 2015, uma minuta do PNA foi publicada pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima (GEx-CIM). Essa versão sofreu alterações e o documento foi dividido em dois volumes (Estratégia Geral e Estratégias Setoriais e Temáticas) e no Sumário Executivo. A minuta do Plano conta com uma diretriz importante para o presente trabalho. Incluída dentre as Estratégias de Povos e Populações Vulneráveis, e exposta na Tabela 16 da minuta, foi recomendado

Realizar estudos para investigar a relação entre mudanças climáticas, desastres e novos fluxos migratórios, com possíveis impactos sócio econômicos para o país, bem como a incorporação da migração como possível estratégia de adaptação às mudanças climáticas e aumento da resiliência de grupos populacionais específicos (Brasil, 2015, p. 218).

A diretriz trata especificamente da necessidade de aprofundar a temática da mobilidade humana no contexto da adaptação. Além disso, apesar de não tratar diretamente da migração internacional, deixa espaço para que novos fluxos transfronteiriços sejam analisados. Entretanto, como abordar-se-á, a versão oficial do Plano não traz essa mesma diretriz.

O Plano Nacional de Adaptação do Brasil foi oficialmente lançado em 2016 e reconhece que impactos das mudanças climáticas já são sentidos atualmente, carecendo de ações adaptativas. Para tanto, estabelece estratégias setoriais e temáticas de gestão de risco pelo período de quatro anos iniciais (2016-2020). O PNA é composto por onze setores: Agricultura, Recursos Hídricos, Segurança Alimentar e Nutricional, Biodiversidade, Cidades, Gestão de Risco de Desastres, Indústria e Mineração, Infraestrutura, Povos e Populações Vulneráveis, Saúde e Zonas Costeiras. Fica evidente que a mobilidade humana não recebe atenção central, sendo tratada sobretudo na categoria de Povos e Populações Vulneráveis. Nesse âmbito, reconhece-se que as consequências das mudanças climáticas afetam diversas atividades cotidianas, sentidas de forma desigual e impactando grupos socioeconômicos distintos.

Além de ser um dos primeiros a ser lançado, o Plano Nacional de Adaptação do Brasil destacou-se por ser um dos poucos a citar os processos migratórios como possíveis estratégias de adaptação (Serraglio; Ferreira, 2019; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018³²) e apresenta uma integração significativa de questões

³² Em 2018, ao analisarem os Planos Nacionais de Adaptação da América do Sul, Yamamoto, Serraglio e Cavedon-Capdeville concluíram que o PNA do Brasil era o único da região a mencionar a migração como uma possível estratégia de adaptação. Ver mais em: YAMAMOTO, Lilian; SERRAGLIO, Diogo Andreola; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Human mobility in the context of climate change and disasters: a south american approach. **International Journal Of Climate Change Strategies And**

relacionadas à sensibilidade infantil, gênero e direitos humanos (CLIMB, 2024)³³. De fato, o documento reconhece a mobilidade humana como possível estratégia de adaptação ao citar que as consequências das mudanças climáticas poderão “influenciar no aumento de fluxos migratórios resultando em deslocamentos de contingentes populacionais inteiros impactados pela mudança do clima ou como estratégia de adaptação.” (Brasil, 2016c, p. 143). Além disso, em nota de rodapé, o PNA cita a OIM, ao afirmar que “Migração e mobilidade são estratégias de adaptação em todas as regiões do mundo que experimentam a variabilidade climática.” (Brasil, 2016c, p. 143). Entretanto, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima não explica como a migração poderia ser considerada uma estratégia de adaptação (Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018), tampouco propõe medidas efetivas para tratar a temática (Serraglio; Ferreira, 2019), e a diretriz específica que está minuta do plano (Brasil, 2015, p. 218), mencionada anteriormente, não foi retomada.

Assim, é possível perceber que, apesar de a migração como estratégia de adaptação ser citada, ela não se transforma em políticas efetivas, dificultando o desenvolvimento da temática. Os relatórios de avaliação do PNA, de 2017 e de 2020, não voltam a tratar da temática, sendo a migração citada apenas uma vez. Durante o Relatório Final de Monitoramento e Avaliação Ciclo 2016-2020, tratou-se da migração forçada da população como um risco para a integridade física resultante da mudança do clima.

No PNA do Brasil, a migração como adaptação é citada na Estratégia de Povos e Populações Vulneráveis. Essa estratégia fornece foco central para a vulnerabilidade, reconhecendo que a pobreza é “um dos fatores que mais contribuem para aumentar a sensibilidade da população aos efeitos da mudança do clima” (Brasil, 2016c, p. 144). O PNA também expõe que os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs)³⁴ são os mais sensíveis à mudança do clima, ao vivenciarem múltiplas exclusões (Brasil, 2016c). Nesse contexto, a baixa capacidade de migração é citada como um dos componentes de vulnerabilidade dos GPTEs da Amazônia. Assim, o Plano visa

Management, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 65-85, 8 jan. 2018. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/ijccsm-03-2017-0069>.

³³ A base de dados CLIMB classifica os instrumentos com base na integração das três categorias: sensibilidade infantil, gênero e direitos humanos. O PNA do Brasil foi classificado com nível A (o mais alto de integração) nas três categorias.

³⁴ Dentre os grupos que compõem os GPTE, encontram-se: Quilombolas, Extrativistas, Indígenas, Pescadores/Ribeirinhos, pessoas em Situação de rua, Assentados, Agricultores Familiares e Ciganos. Ver mais em: BRASIL. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: Estratégias Setoriais e Temáticas**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016b.

identificar vulnerabilidades para possibilitar a ação adequada, valorizando os conhecimentos tradicionais. Contudo, novamente, apesar de a migração como adaptação ser citada na Estratégia de Povos e Populações Vulneráveis, ela não é aprofundada e não integra as metas do eixo temático.

A visão que pretendia guiar o Plano nos quatro anos que seguiram o seu lançamento é a de que “todos os setores de políticas governamentais, considerados vulneráveis aos impactos da mudança do clima, possuam estratégias estruturadas para gestão do risco climático.” (Brasil, 2016b, p.18). Porém, apesar de serem reconhecidos os impactos das alterações do clima na mobilidade humana, as políticas migratórias ainda carecem de maior aprofundamento na questão climática, e vice-versa.

Dentre as metas do Plano Nacional de Adaptação, apresenta-se a Meta 1.3. “Plataforma online de gestão do conhecimento em adaptação - criada e disponível à sociedade.” e a Meta 1.5 “Projeto de integração de dados para monitoramento e observação de impactos da mudança do clima - SISMOI elaborado e implementado.” (Brasil, 2016b, p. 23). Nesse contexto, surgem as plataformas AdaptaClima e, posteriormente, AdaptaBrasil MCTI (antigo SISMOI). Entre os primeiros resultados do PNA, a plataforma AdaptaClima foi lançada em 2017, visando suprir a lacuna de acesso a informações de qualidade sobre mudança do clima e adaptação no Brasil. A migração é citada como uma consequência negativa e a realocação como uma prática de redução de risco para proteção de áreas costeiras. Contudo, a mobilidade humana como estratégia de adaptação não aparenta receber maior atenção na plataforma. A biblioteca da plataforma AdaptaClima é um recurso valioso para promover o acesso à informação centralizada e de qualidade. Porém, os últimos conteúdos são de 2018, necessitando de atualização.

Já o Sistema de Informações e Análises sobre Impactos das Mudanças do Clima (AdaptaBrasil MCTI) serve como base científica para o desenvolvimento de políticas públicas brasileiras (Brasil, 2022). O instrumento foi instituído em 2020 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, porém sua origem remonta a 2016, quando o Plano Nacional de Adaptação destacou o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Observação dos Impactos das Mudanças Climáticas (SISMOI). O SISMOI se transformou em AdaptaBrasil, e visa integrar em uma só plataforma informações, índices e indicadores sobre riscos de impactos das mudanças climáticas no Brasil, visando o avanço de análises e ações de adaptação (AdaptaBrasil, 2024b). As análises são feitas baseadas em setores estratégicos, sendo eles: recursos hídricos, segurança alimentar, segurança energética, saúde, infraestrutura portuária, desastres geo-hidrológicos,

infraestrutura ferroviária e infraestrutura rodoviária. Através da plataforma, é possível analisar riscos para diferentes setores, investigar os municípios e regiões mais vulneráveis à seca no Brasil, bem como os com maior capacidade adaptativa, entre outros. Também é possível explorar quais regiões estão mais suscetíveis a serem afetadas pelo aumento das chuvas, ou a terem riscos de contrair doenças infecciosas. O sistema não integra a mobilidade humana dentre os setores estratégicos, contudo possibilita análises terceiras, ao facilitar o acesso aos dados.

Como visto no capítulo anterior, o acesso à informação sobre o risco climático é um dos caminhos para que a mobilidade humana como estratégia de adaptação funcione (Gemenne, 2022). Assim, o AdaptaBrasil contribui ao compilar diferentes informações e facilitar análises. Porém, o sistema poderia ser mais efetivo caso integrasse a mobilidade humana dentre os setores estratégicos.

Os governos estaduais e municipais também têm um papel relevante na elaboração de medidas de adaptação. Até 2017, 16 leis estaduais em mudança do clima haviam sido sancionadas (AdaptaClima, 2024). Os municípios têm papel importante, visto que são o nível governamental mais próximo aos indivíduos. As cidades são, comumente, os principais responsáveis por organizar e fornecer serviços aos migrantes, tendo contato direto com as pessoas, e detendo um grande potencial para produção de dados (Pinheiro, 2024). Tendo isso em mente, o Ministério das Cidades foi reformulado em 2023, visando tratar de forma propositiva e intencional a adaptação às mudanças do clima (Brasil, 2024g). Assim, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades poderá ser utilizado para a capacitação técnica de agentes públicos na temática, contribuindo para o primeiro objetivo específico do PNA, que visa promover a capacitação de entes do governo, e da sociedade em geral, sobre questões de adaptação. É uma oportunidade para a mobilidade humana ser analisada como uma estratégia de adaptação.

Embora não seja um instrumento especificamente brasileiro, também é possível analisar os instrumentos do Brasil a partir da base de dados CLIMB. A *CLIMB Database*, como exposto anteriormente, é a primeira ferramenta desenvolvida a nível global que possibilita o monitoramento de políticas e instrumentos sobre mudanças climáticas e mobilidade humana (OIM, 2023). O banco de dados surgiu no contexto do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM, da sigla em inglês), após esforços para se preparar para o Fórum Internacional de Revisão de Migração de 2022. Nesse sentido, ele utiliza a implementação dos objetivos do GCM como ponto de partida, em especial o objetivo 2, intitulado “Minimizar fatores adversos”, e o objetivo 5,

intitulado “Vias regulares”. Para além do GCM, ele busca ser relevante para outras estruturas políticas globais, como a UNFCCC e o Quadro Sendai (OIM, 2023). O banco de dados é atualizado frequentemente e possibilita a busca por políticas na área, com filtros aplicáveis por nível de governança, área de implementação, etc. A organização dos dados também permite a categorização da inclusão de análises relacionadas aos direitos humanos, sensibilidade infantil e gênero nos instrumentos. Entretanto, o instrumento não se propõe a analisar a eficácia e aplicação das políticas e tampouco fornece uma revisão exaustiva de todas as políticas existentes no setor.

Em preparação para a revisão dos avanços no âmbito do GCM, a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD) e a OIM realizaram a análise de 932 instrumentos de diversos países ao redor do mundo que lidam com a mobilidade humana no contexto das mudanças climáticas. Dentre as conclusões, foi relatado que a maioria dos instrumentos focam em abordar e diminuir os propulsores da migração, e não em facilitá-la (Brandam, 2022). Isso reflete como a migração ainda não é integrada como uma estratégia de adaptação à crise climática.

Semelhantemente, quando analisamos os instrumentos brasileiros na plataforma, a grande maioria também aborda a mobilidade humana no contexto climático, sobretudo, a partir de seu aspecto negativo. A base de dados expõe 14³⁵ resultados diferentes relacionados ao Brasil, conforme exposto na Figura 5. Dentre eles, a maioria concentra-se no setor de governança das mudanças climáticas, corroborando com o já exposto anteriormente de que a temática se desenvolveu inicialmente no âmbito de negociação climática. Mesmo assim, existem instrumentos em diferentes áreas de atuação, como a mobilidade humana, desastres e desenvolvimento sustentável. Além disso, uma visão geral permite analisar que a abordagem principal utilizada é de minimizar os fatores que levam à mobilidade, relacionado ao objetivo 2 do Pacto Global, com um olhar sobretudo para a migração interna.

³⁵ Resultado em 28/09/2024. Os resultados repetidos foram preservados apenas uma vez para não alterar a análise. O Plano Nacional de Adaptação aparece na plataforma, porém não nos dados para download, por isso conta com menos dados desagregados na tabela. Ver mais em: CLIMB. **Base de dados CLIMB**. 2024. United Nations Network on Migration. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/climb-policy-database>. Acesso em: 10 out. 2024.

Figura 5 - Instrumentos brasileiros que abordam a mobilidade humana no contexto de desastres, mudanças climáticas e degradação ambiental na base de dados CLIMB.

Título	Ano	Relevância para objetivo do GCM	Responsável pela implementação	Nível de governança	Setor de governança	Análise: Início súbito ou início lento?	Status	Característica da mobilidade humana
Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil	2022	2 - Minimizar fatores adversos	Governo	Nacional	Mudanças climáticas	Ambos	Ativo	Não disponível
Protocolo Nacional para Assistir Migrantes em Situações de Vulnerabilidade	2018	2 - Minimizar fatores adversos	Governo Federal	Nacional	Mobilidade humana	Ambos	Ativo	Não disponível
Decreto que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima	2018	2 - Minimizar fatores adversos	Ministério do Meio Ambiente	Nacional	Mudanças climáticas	Ambos	Ativo	Não disponível
Lei de Migração	2017	2 - Minimizar fatores adversos, 5 - Caminhos regulares	Departamento de Migrações, Ministério da Justiça e Segurança Pública	Nacional	Mobilidade humana	Ambos	Sem informação	Não disponível
Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas	2016	Sem informação	Sem informação	Nacional	Mudanças climáticas	Sem informação	Sem informação	Não disponível
Lei que Estabelece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	2012	2 - Minimizar fatores adversos	Proteção e Defesa Civil e Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Nacional	Mudanças climáticas	Ambos	Ativo	Interna
Protocolo Nacional Conjunto para a Proteção Integral de Crianças, Idosos e Pessoas com Deficiência em Situações de Desastre	2012	2 - Minimizar fatores adversos	Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência	Nacional	Desastres	Ambos	Ativo	Interna
Decreto que Estabelece Emergência em Saúde Pública	2011	2 - Minimizar fatores adversos	Sistema Nacional de Saúde	Nacional	Desastres	Início súbito	Ativo	Interna
Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	2010	2 - Minimizar fatores adversos	Sem informação	Nacional	Mudanças climáticas	Ambos	Sem informação	Rural-urbana
Lei que Estabelece o Sistema Nacional de Proteção Civil	2010	2 - Minimizar fatores adversos	Proteção e Defesa Civil e Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Nacional	Desastres	Início súbito	Ativo	Interna
Lei que Estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima	2009	2 - Minimizar fatores adversos	Ministério do Meio Ambiente	Nacional	Mudanças climáticas	Ambos	Ativo	Não disponível
Política Nacional de Defesa Civil	2007	2 - Minimizar fatores adversos	Secretaria de Defesa Civil	Nacional	Desastres	Início súbito	Ativo	Interna
Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	2004	2 - Minimizar fatores adversos	Sem informação	Nacional	Mobilidade humana	Início lento	Sem informação	Não disponível
Programa de Ação Nacional para Combater a Desertificação e Mitigar os Efeitos da Seca (PAN)	2004	2 - Minimizar fatores adversos	Múltiplos	Nacional	Desenvolvimento sustentável	Início lento	Sem informação	Não disponível

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da plataforma CLIMB, 2024.

Em suma, a agenda de adaptação no Brasil seguiu a tendência global e passou a receber maior atenção apenas na década de 2010, após o estabelecimento do Acordo de Cancun no nível internacional e a criação do GT Adaptação no nível nacional. Os primeiros instrumentos de governança climática no país, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima focaram essencialmente nos esforços de mitigação, abordando a adaptação apenas de forma tangencial. A partir de 2016, com a publicação do Plano Nacional de Adaptação do Brasil, a temática recebeu maior atenção. Entretanto, apesar do Brasil ser pioneiro no lançamento do PNA e destaque por citar a mobilidade humana como uma estratégia de adaptação, o tema não é aprofundado. Semelhantemente, plataformas como o AdaptaClima e o AdaptaBrasil não dedicam sessões específicas para a análise da questão migratória e não foi encontrado projeto financiado pelo Fundo Clima nesse contexto. Assim, pode-se analisar que apesar de ser reconhecida a relevância dos impactos das

alterações no clima na política migratória, e inclusive ser citada a potencialidade da migração como estratégia de adaptação, a temática não recebe atenção suficiente para transformar-se em projetos concretos ou políticas públicas. Essa hipótese se caracteriza ao analisar tanto a mobilidade interna quanto a internacional.

No contexto climático, em geral, para a professora Gabriela Marques Di Giulio (2023) o principal problema brasileiro em relação às mudanças climáticas não seria a falta de arcabouço jurídico, mas a dificuldade em colocar em prática as diretrizes. Para ela, a ação tem sido muito lenta, e retrocessos relevantes foram identificados nos últimos anos. Assim, é essencial cobrir a lacuna entre instrumentos jurídicos e concretude das ações (Di Giulio, 2023). Quando tratamos especificamente da mobilidade humana por motivação climática, a falta de instrumentos jurídicos já se torna mais evidente (Broetto *et al.*, 2024; Pires, 2017).

Contudo, a governança climática brasileira apresenta possibilidades de alteração. Em 2023, iniciou-se o processo para atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima e, em junho de 2024, foi publicada a Lei n.º 14.904, estabelecendo diretrizes para a elaboração de novos planos de adaptação à mudança do clima. A lei visa implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos diante das consequências negativas da alteração climática. A vulnerabilidade é um conceito central, tanto ao objetivar identificar áreas vulneráveis e priorizar o investimento, quanto para diminuir a vulnerabilidade existente. Dentre as diretrizes, encontra-se a “promoção da informação, da educação, da capacitação e da conscientização públicas sobre as medidas de adaptação e sobre seus benefícios para promover a resiliência dos ambientes vulneráveis à mudança do clima” (Brasil, 2024e). A nova lei também estabelece que poderão ser usados recursos do Fundo Clima para o financiamento da elaboração e da implementação de planos municipais de adaptação ou de planos municipais de mudança do clima que incluam o componente adaptação (Brasil, 2024e).

Semelhantemente, um novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Plano Clima, está em desenvolvimento e será publicado em 2025, visando guiar a política climática brasileira até 2035. Diferentemente do Plano publicado em 2008, o novo Plano Clima apresenta um capítulo inteiro dedicado à Estratégia Nacional de Adaptação, e aparenta um maior comprometimento com a temática. Assim, “O desafio do Plano Clima é aumentar a resiliência do País às alterações climáticas ao mesmo tempo em que enfrenta as desigualdades para o alcance da justiça climática.” (Brasil, 2024a).

Apresenta-se a possibilidade de dedicar maior espaço à adaptação e aprofundar a ideia da mobilidade humana como estratégia de adaptação.

Defende-se que a inclusão da mobilidade humana em planos de adaptação poderiam prevenir deslocamentos e desastres futuros, nacional e internacionalmente (Gemenne, 2022; Yamamoto; Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2018). Apesar de diversos países da América Latina, incluindo o Brasil, citarem a migração em seus planos de adaptação, ações concretas ainda são escassas. Nesse contexto, é essencial o fortalecimento da coleta de dados, a produção de pesquisas sobre as possibilidades práticas da migração como estratégia de adaptação e a conscientização de agentes públicos e da sociedade em geral. Ainda, é de extrema importância que a diminuição da vulnerabilidade seja foco central, visando proteger os direitos humanos. Portanto, é importante que cenários de má-adaptação sejam projetados e evitados.

O acesso à informação sobre o risco climático é um dos caminhos para que a mobilidade humana como estratégia de adaptação funcione (Gemenne, 2022), e a conscientização acerca da migração como estratégia de adaptação pode incentivar políticas migratórias humanizadas e uma integração mais eficaz da população migrante nas comunidades de acolhida. Assim, projetos de capacitação sobre a temática se alinham com o objetivo geral número 01 do PNA e podem ser passíveis de receber recursos do Fundo Clima, conforme o Art. 5, § 4 (Brasil, 2009a). Esforços nesse sentido já estão em andamento, como o seminário científico promovido pela Rede Clima e pela OIM, em 2024 (Brasil, 2024c).

A integração da gestão do risco climático a todos os setores de políticas governamentais vulneráveis é uma das visões do PNA (Brasil, 2016b). Assim, reconhecendo que um dos principais impactos da alteração do clima é sobre a mobilidade humana, políticas migratórias necessitam olhar para a questão climática. Além disso, para que a migração se torne uma verdadeira estratégia às consequências negativas das mudanças climáticas, as políticas de migração precisarão integrar a variável ambiental (Gemenne, 2010). Posto isso, a seguir analisar-se-á se as políticas migratórias brasileiras, em especial a Lei de Migração de 2017, abordam o fator climático.

4.4. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO BRASIL E A VARIÁVEL CLIMÁTICA E AMBIENTAL

O foco de análise do presente trabalho são os instrumentos de adaptação à crise climática, visto que o objetivo é analisar como a mobilidade humana se insere nas medidas de adaptação climática no Brasil. Mesmo assim, considerando a natureza transversal do tema, para que a migração se torne uma estratégia efetiva de adaptação, as políticas de migração precisarão integrar a variável ambiental e vice-versa (Gemenne, 2010). Semelhantemente, foi exposto que a migração como estratégia de adaptação necessita de políticas migratórias humanizadas, que facilitem o fluxo de pessoas e a integração na sociedade de acolhida, considerando os direitos humanos e a justiça climática. Posto isso, no presente subcapítulo será abordada a variável ambiental nos instrumentos de governança migratória no Brasil. Assim, objetiva-se analisar se as políticas migratórias, em especial a Lei de Migração de 2017, abordam o fator climático. Com isso, busca-se fortalecer o presente trabalho.

Consoante exposto anteriormente, a mobilidade humana em contexto climático foi abordada inicialmente no contexto climático, e seguindo o entusiasmo inicial da visão da migração como estratégia da adaptação, a mesma começou a ser tratada principalmente como questão de política climática e ambiental (Gemenne, 2015). Entretanto, Gemenne (2015) chama a atenção para a necessidade de políticas migratórias que acompanhem essa visão, integrando os esforços climáticos e migratórios, objetivando prevenir consequências negativas da migração como estratégia de adaptação.

No Brasil, o fluxo migratório haitiano após o terremoto de 2010, mencionado anteriormente, contribuiu para repensar a legislação migratória, contando com intensa participação da sociedade civil (Ramos, 2020). O Brasil concedeu vistos humanitários aos haitianos, apoiando-se em instrumentos internacionais, como a "Declaração e o Plano de Ação do Brasil", e a Iniciativa Nansen, para justificar sua decisão (Brasil, 2016a). Em 2012, durante reunião do Foro Especializado de Migração do Mercosul, a delegação do Brasil salientou a existência de uma lacuna na legislação migratória para tratar de casos como o vivenciado pelos haitianos (Granado, 2020). Entretanto, as posturas foram reativas, uma forma de gerenciamento de crise, não sendo consideradas como uma construção de políticas migratórias com bases sólidas (Granado, 2020). A partir disso, defende-se que é necessário alterar a postura brasileira de reativa para proativa (Muggah, 2024b), estabelecendo mecanismos capazes de proteger as pessoas em movimento durante todo o processo migratório.

No momento do ocorrido no Haiti, o regime migratório em curso ainda era regido pelo Estatuto do Estrangeiro, sob a Lei 6.815 de 1980. Sob essa Lei, a migração era vista

como temática de segurança nacional, e o migrante, como um potencial inimigo (Claro, 2020). A nova constituição brasileira, de 1988, forneceu amparo normativo para a defesa dos direitos dos migrantes e novas portarias possibilitaram vazão parcial à demanda legal. Porém, a alteração legal veio apenas em 2017, com o estabelecimento da Lei de Migração, número 13.445 (Claro, 2020). A nova lei migratória tem sua origem em um Projeto de Lei de 2013, número 288, tendo sido debatida durante a I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (I COMIGRAR), de 2014, e visa adotar uma abordagem centrada nos direitos humanos e na igualdade de direitos (Claro, 2020).

O processo para a elaboração da Lei de Migração incluiu a participação da sociedade. Dentre os grupos participantes, houve a demanda pela inclusão da questão ambiental e climática na política migratória (Câmara dos Deputados, 2016). Em audiência pública para a construção da Lei de Migração, Erika Pires Ramos chama a atenção para a importância de se tratar de questões ambientais e climáticas nesse contexto. Erika expõe a gravidade da temática, como questões ambientais e climáticas já deslocam mais pessoas do que conflitos e reforça que o Brasil é signatário de diversos compromissos relacionados ao tema. Assim, a RESAMA elaborou algumas propostas para inclusão na Lei de Migração que estava sendo debatida, como: tratar do conceito de deslocado ambiental na Lei de Migração, incluir expressamente os desastres ambientais nas razões para acolhida humanitária, instituir a possibilidade de residência - e não apenas permanência temporária - por questões humanitárias, entre outros. Além disso, Erika Ramos reforça a necessidade da integração entre políticas públicas para tratar do tema, sendo importante debatê-lo no contexto migratório, climático, de prevenção de desastres, entre outros. Em sua fala, o foco central é a proteção das pessoas que migram por motivações ambientais. A migração como estratégia de adaptação não é abordada. Ademais, durante a mesma audiência, Giuliana Redin reforça a necessidade de as políticas migratórias adotarem um viés de direitos humanos, e não de securitização. Para isso, Giuliana Redin afirma ser necessário que esteja incluso na Lei, claramente, que migrar é um direito humano e que não sejam feitas distinções baseadas em condição migratória (Câmara dos Deputados, 2016).

Entretanto, a questão ambiental é tratada na versão final da Lei de Migração apenas no art. 14. § 3º, o qual se refere à possibilidade de visto temporário para acolhida humanitária para nacionais de países que estejam enfrentando desastre ambiental. Assim, ao tratar do visto temporário, afirma que

§ 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 (Brasil, 2017c).

Além disso, a Lei prevê, no Art. 49. § 4º, que a repatriação não será aplicada para pessoas que careçam de acolhida humanitária ou para algum país que possa representar risco à vida, alinhando-se ao princípio internacional do *non-refoulement*. A mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas não é aprofundada, mesmo assim, a Lei de Migração constitui uma grande mudança em relação ao Estatuto do Estrangeiro (Claro, 2020). A nova lei tem como princípio basilar a defesa dos direitos humanos, a não criminalização da migração, a cooperação internacional, a igualdade com nacionais no acesso a direitos, entre outros. Outrossim, o Decreto n.º 9.199/2017 regulamenta a Lei de Migração n.º 13.445/2017 e adiciona diretrizes sobre a autorização de residência para fins de acolhida humanitária, mediante o Art. 145. Nesse contexto é reconhecido que a autorização de residência pode ser concedida ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de desastre ambiental (Brasil, 2017b).

Posto isso, é possível perceber que a questão ambiental passa a receber certa atenção, entretanto ainda carece de diretrizes mais aprofundadas e políticas públicas eficientes. A mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas é abordada apenas quando o desastre ambiental já aconteceu, representando uma postura reativa. A mobilidade como estratégia de adaptação à crise climática não ganha espaço. Assim, é importante a alteração de uma abordagem reativa para proativa no que tange a questão climática (Muggah, 2024b).

Para além da acolhida humanitária, pessoas afetadas pelas mudanças climáticas podem se mover por outros caminhos migratórios, como acordos bilaterais ou zonas de livre circulação. Karina Granado (2020) analisou os acordos de residência do Mercosul e a mobilidade induzida por fatores climáticos. Nesse âmbito, a autora analisa que na falta de instrumentos jurídicos específicos, os acordos de residência do Mercosul são possibilidades para a migração climática para nacionais do bloco, por não apresentarem conteúdo excludente. Segundo ela, os acordos não dispõem especificamente sobre migrações induzidas por alterações no clima, mas tampouco limitam o acesso por essas condições, sendo uma zona de livre circulação para todos os nacionais (Granado, 2020). Entretanto, após análise das práticas de acesso à residência no Mercosul, Karina defende

“a necessidade de os trâmites e ferramentas migratórias serem adaptados para as diversas categorias, incluindo aqui os deslocamentos ambientais, posto o atendimento no destino poder ser diferenciado a partir da permanência e especificidades” (Granado, 2020, p. 101).

Em especial após o terremoto no Haiti, o Mercosul passou a abordar a temática. Em 2012 houve a primeira menção sobre a necessidade de tratar da mobilidade humana em contexto de alterações climáticas, durante a XLV Reunião do Foro Especializado Migratório (Granado, 2020). Na esfera climática, os países-membros do Mercosul declararam, durante a COP 26 em 2021, a criação de um grupo negociador sobre mudança do clima, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ademais, mediante comunicado conjunto por ocasião da LXIII Cúpula de Presidentes do Mercosul, em 2023, foi reconhecida a relevância de aprofundar o diálogo regional em prol de ações coordenadas para lidar com a crise climática e com a transição ecológica, além de esforços transfronteiriços que promovam “ações de adaptação às alterações climáticas, incluindo resposta rápida e antecipada a condições meteorológicas extremas” (Mercosul, 2023). Além disso, os países reafirmaram seu compromisso

com uma migração segura, ordenada e regular, em respeito aos direitos humanos dos migrantes, independentemente de seu status migratório e sob os princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, e expressaram a necessidade de continuar a luta contra os delitos de tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes e atender as causas estruturais e os desafios multidimensionais da migração com uma perspectiva humanitária e de cooperação regional e internacional, promovendo a coesão social e buscando a integração das pessoas migrantes, bem como a assistência às comunidades de acolhida, fortalecendo ao mesmo tempo, o acesso ao trabalho digno, a educação de qualidade, o direito à saúde e a criação de oportunidades, reconhecendo a contribuição dos migrantes ao desenvolvimento (Mercosul, 2023).

Semelhantemente, em posição conjunta da Conferência Sul-Americana sobre Migrações para a COP 27, a migração foi citada como uma possível estratégia de adaptação (CSM, 2022a). Nesse âmbito, expõe-se a necessidade de “progresso significativo em termos de financiamento climático para a integração da mobilidade humana em estratégias de adaptação e mitigação de lacunas e danos na região.” (CSM, 2022a, p. 04, tradução nossa). Contudo, o debate não tem se traduzido em políticas eficientes.

O Brasil ainda carece de políticas públicas que abordem de forma integrada a mobilidade humana em contexto de alteração climática, tanto interna quanto

internacionalmente (Broetto *et al.*, 2024). Embora o deslocamento por alterações no clima seja inevitável, políticas públicas voltadas para a garantia da mobilidade com dignidade podem reduzir os riscos desse deslocamento (Oetzel; Ruiz, 2017). Após as graves enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, e o deslocamento repentino e massivo de milhares de pessoas, o debate acerca da necessidade de medidas para tratar da mobilidade por motivações climáticas aumentou no país. Nesse âmbito, foi apresentado um projeto de lei, PL n.º 1594/2024, que visa estabelecer a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDAC). A PNDAC reconhece que o deslocamento por motivos climáticos pode ser internacional, e propõe facilitar o acesso à educação, ao trabalho e à regularização dos migrantes internacionais. O projeto relata sinergia com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de 2009, com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, de 2012, com a Lei de Migração, de 2017, e com a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), de 2023. Ademais, reconhece os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente, dentre eles o Acordo de Paris, o Protocolo de Quioto, o Marco de Sendai e o Pacto Global para Migrações. Ao PL n. 1594/2024 foram apensados outros dois projetos de Lei que abordam a temática, o PL n. 2043/2024 e o PL n. 2133/2024. Iniciativas nesse sentido são de extrema importância para a proteção dos direitos das pessoas atingidas por consequências das mudanças climáticas. Contudo, a temática é tratada após o desastre já ter ocorrido, não tendo sido identificados instrumentos específicos que abordam a migração como estratégia de adaptação.

Em 2024, também iniciou-se a II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridia (II COMIGRAR). A primeira COMIGRAR aconteceu em 2014, e contribuiu para a elaboração e adoção da Lei de Migração, em 2017. A COMIGRAR visa promover um processo colaborativo, com inclusão da população, para o desenvolvimento de políticas públicas sobre migração, refúgio e apátridia. Nesse âmbito, são realizadas, inicialmente, conferências locais e estaduais, buscando construir espaços de diálogo. Em conferências estaduais realizadas no Acre e Amazonas, o impacto das mudanças climáticas no deslocamento forçado foi um dos temas debatidos (ACNUR, 2024c). Além das conferências estaduais, aconteceram, em todo o Brasil, conferências livres organizadas por diferentes grupos. Dentre elas, ocorreram a Conferência Livre Nacional sobre Migração e Meio Ambiente e a Conferência Migração e Refúgio em Tempos de Crise Climática (Brasil, 2024b). Pode-se perceber que o fator climático recebe certa atenção no debate por políticas migratórias. Entretanto, a definição de diretrizes claras a

respeito dessa questão permanece incerta e dependerá dos debates futuros da II COMIGRAR³⁶.

Admite-se que a mobilidade por influência climática, mesmo que o clima não seja o único fator, é inevitável. Entretanto, é possível reduzir a vulnerabilidade das pessoas em movimento mediante políticas humanizadas (Oetzel; Ruiz, 2017) e aumentar os benefícios da mobilidade tanto para o indivíduo quanto para a comunidade de origem e de destino (Foresight, 2011). Verifica-se que a mobilidade humana, inclusive como forma de adaptação, está presente em alguns discursos, por exemplo, nas posições conjuntas do Mercosul (Mercosul, 2023) e da CSM (CSM, 2022a) e tornou-se objeto de diferentes Projetos de Lei em 2024: PL n. 1.594/2024; PL n. 1.646/2024; PL n. 2.038/2024; PL n. 2043/2024 (Broetto *et al.*, 2024). Contudo, encontra-se uma lacuna entre as falas e ações eficientes. Assim, mesmo o Brasil sendo considerado o país com maior número de deslocamentos internos causados por desastres nas Américas em 2023, “ainda não há legislação específica para proteger e garantir os direitos e a segurança da população afetada e deslocada por esses eventos de forma integral” (Broetto *et al.*, 2024).

³⁶ A etapa nacional da II COMIGRAR está agendada para a primeira quinzena de novembro de 2024. Portanto, tendo em mente a limitação do trabalho, ela não será analisada.

5. CONCLUSÃO

Consoante o apresentado neste trabalho, a hipótese de que a mobilidade humana é abordada apenas de forma superficial nos instrumentos de adaptação às mudanças do clima do Brasil, resultando em uma falta de projetos concretos e políticas públicas efetivas na temática, se concretiza. As consequências das mudanças climáticas já são um fator para a mobilidade em todas as partes do globo. Nesse contexto, as populações já marginalizadas encontram-se ainda mais vulneráveis, tendo em vista que detêm menos recursos para adaptação. Por exemplo, no Plano Nacional de Adaptação do Brasil, a baixa capacidade de migração é citada como um dos componentes de vulnerabilidade dos GPTEs da Amazônia. Assim, fatores como etnia, renda, idade, gênero, raça, entre outros, interagem com ameaças climáticas. Dessa forma, a falta de políticas públicas que abordem efetivamente a temática acentua os riscos.

Posto isso, o reconhecimento da importância da temática é um grande passo, mas é preciso ir além. São necessárias ações concretas, e não apenas a menção de que a migração pode ser uma estratégia de adaptação. Para a temática ser efetiva, são necessárias pesquisas e debates que avaliem como incluir a mobilidade humana em planos de adaptação, a partir de uma visão interseccional e que mantenha os direitos humanos no centro da análise.

Aqui focou-se na dimensão humana das alterações no clima, mas vale salientar que a crise climática afeta também os seres outros que humanos e a própria natureza, que com o avanço do direito passa a ser considerada como um sujeito de direito em algumas localidades, e carece de atenção. Semelhantemente, ao reconhecer o direito à mobilidade humana, à busca por condições de vida dignas e ao desenvolvimento, a defesa dos direitos das populações que se movem em contexto de mudanças climáticas também visa contribuir para a defesa dos direitos dos migrantes em geral, independente da sua motivação.

No segundo capítulo do presente trabalho, objetivou-se introduzir a relação entre mudanças climáticas e mobilidade humana. Ao realizar uma revisão histórica de debates envolvendo as mudanças climáticas, constatou-se a diferença de responsabilidade na intensificação do fenômeno. Sendo que, frequentemente, os países mais afetados pelas consequências das alterações no clima são os que menos contribuíram para a emissão de gases de efeito estufa. Isso se faz importante por possibilitar advogar pela responsabilidade internacional em termos de justiça climática para lidar com uma ameaça

que ultrapassa as barreiras internacionais. Identifica-se, também, que a mobilidade humana por fatores climáticos pode ser internacional, carecendo de fluxos migratórios humanizados. Além disso, foram apresentadas as diferentes formas que a mobilidade humana pode tomar em meio à crise climática, bem como a falta de consenso conceitual em relação ao tema.

Em seguida, a discussão teórica é desenvolvida, apresentando como a maneira que percebemos algo influencia a forma como iremos agir em relação a determinado acontecimento. Identifica-se que a percepção dos migrantes como uma ameaça incentiva o endurecimento das fronteiras e das políticas migratórias, refletindo na externalização das fronteiras e em novas violações dos direitos humanos. Assim, defende-se que a forma que enxergamos a migração pode incentivar a construção de políticas migratórias mais, ou menos, abertas; bem como impacta na integração dos migrantes na sociedade. Compreende-se ser necessário relacionar a temática aos direitos humanos. Visto que, por um lado, as mudanças climáticas ameaçam diversos direitos basilares e, por outro, a migração, além de ser um direito humano, é uma forma de buscar a dignidade humana. Contudo, verifica-se que a falta de caminhos migratórios eficientes e humanizados reforça as ameaças aos direitos humanos.

Ademais, demonstra-se que a migração, quando é acompanhada de certa voluntariedade da parte do sujeito, pode ser uma estratégia de adaptação à crise climática. Ao passo que não apenas possibilita o distanciamento do epicentro de determinada ameaça climática, mas pode viabilizar: um maior acesso a oportunidades de adaptação e apoio institucional, a diversificação da renda familiar, o compartilhamento de conhecimento, entre outros. Essa migração pode ser, inclusive, internacional, ao se enxergar uma maior probabilidade de garantir seus direitos em outro país. Vale ressaltar que a migração como estratégia de adaptação não é algo novo, mas faz parte da história da evolução da humanidade. Contrariamente, nas últimas décadas presenciou-se um endurecimento das barreiras nacionais, que dificultam a mobilidade de pessoas e apresentam novas ameaças aos direitos humanos.

Além disso, nota-se que a migração em si é um processo custoso e que a mobilidade como estratégia de adaptação também pode resultar em má adaptação. Sobretudo quando: aumenta a vulnerabilidade dos migrantes e dificulta seu acesso aos direitos básicos, intensifica a pressão populacional em áreas de destino já em risco, não é acompanhada de políticas públicas efetivas, entre outros. Analisa-se que grande parte das consequências negativas advém de barreiras para a mobilidade, como fronteiras que

ameaçam a dignidade humana, falta de recursos para migrar e falhas na integração dos migrantes na sociedade de destino. Nesse sentido, são necessárias políticas públicas que promovam caminhos migratórios humanizados, reduzindo as burocracias e o tempo de trânsito, promovam a integração dos migrantes na comunidade de acolhida e alterem as narrativas sobre migração. Ademais, são necessárias mais pesquisas que analisem a temática a partir da ótica da comunidade de origem e de destino. Reconhece-se a desigualdade estrutural que permeia a capacidade de migrar e de considerar a mobilidade como uma opção. Assim, novas perguntas surgem: como diminuir as desigualdades enraizadas no processo migratório? Como tornar a migração mais viável para os que desejam?

No quarto capítulo do presente estudo, objetivou-se analisar como o Brasil aborda a mobilidade humana, sobretudo internacional, nas suas políticas e planos nacionais para adaptação às mudanças do clima, especialmente entre 2016 e 2024.¹ Inicia-se introduzindo como as alterações no clima impactam a mobilidade no, e para o, Brasil. Em seguida, reconhece-se que, em uma sociedade de risco, a maioria dos países é incapaz de se proteger sozinho de ameaças transnacionais. A justiça climática, em geral, e a mobilidade humana inserida nesse contexto, carecem de cooperação internacional, levando em consideração as responsabilidades diferenciadas. O Brasil assumiu compromissos relevantes a nível internacional tanto na agenda climática, por exemplo, com a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima e com a Conferência de Paris, quanto migratória, em especial com o Pacto Global para a Migração. O país também endossou a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas - parte da Iniciativa Nansen - e aprovou a Agenda 2030 e os 17 ODS. Ademais, como parte de organismos internacionais, como o MERCOSUL e a CSM, o Brasil integrou posições conjuntas que defendem a garantia dos direitos dos migrantes em contexto de mudanças climáticas e, inclusive, reconhecem a potencialidade da migração como uma estratégia de adaptação.

No âmbito nacional, a adaptação às mudanças climáticas é abordada por instrumentos como o Plano Nacional de Adaptação (PNA), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Clima e o sistema AdaptaBrasil. A agenda seguiu a tendência global e passou a receber maior atenção apenas na década de 2010, após o estabelecimento do Acordo de Cancun no nível internacional e a criação do Grupo de Trabalho de Adaptação, em 2012, no âmbito nacional. Assim, nos instrumentos iniciais, como o Plano Nacional sobre Mudança do

Clima, de 2008, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de 2009 e o Fundo Clima, também de 2009, a adaptação recebeu uma atenção tangencial, sendo a mitigação o foco central.

Em 2016, o Brasil tornou-se o terceiro país do mundo, e o primeiro da América Latina, a submeter seu Plano Nacional de Adaptação à UNFCCC. Apesar da minuta do plano, publicada em 2015, contar com uma diretriz específica para investigar a incorporação da migração como possível estratégia de adaptação, a mesma não foi incluída na versão oficial do plano. A mobilidade humana é abordada no PNA na categoria de Povos e Populações Vulneráveis. Ainda que a migração como estratégia de adaptação tenha sido citada, a temática não integra as metas do eixo e tampouco é desenvolvida. Assim, carece de medidas efetivas e de análises mais concretas de como a migração poderia ser uma estratégia de adaptação. Entre as metas do PNA é lançado o sistema AdaptaBrasil, o qual serve como base científica para análises e desenvolvimento de políticas públicas de adaptação no Brasil. O sistema possibilita investigações acerca da vulnerabilidade, capacidade adaptativa, exposição à ameaça, entre outros. Contudo, não integra a mobilidade humana dentre os setores estratégicos.

Concluiu-se, portanto, que o Brasil aborda a mobilidade humana em seus instrumentos de adaptação às alterações no clima, entre 2016 e 2024.1, de forma breve - quando o faz - e sem estabelecer diretrizes específicas para lidar com a temática. Assim, a hipótese de que a mobilidade humana é abordada apenas superficialmente nos instrumentos de adaptação às mudanças do clima do Brasil, resultando em uma falta de projetos concretos e políticas públicas efetivas na temática, se concretiza. A hipótese se fortalece quando tratamos da mobilidade humana internacional.

No âmbito da governança migratória, a questão ambiental passa a receber certa atenção, sobretudo, após o terremoto do Haiti, em 2010. A Lei de Migração, de 2017, prevê a possibilidade de acolhida humanitária para nacionais de países que estejam enfrentando desastres naturais, bem como a não-repatriação dos mesmos. Contudo, analisa-se que a mobilidade humana em contexto de mudanças climáticas é abordada apenas quando o desastre ambiental já aconteceu, representando uma postura reativa. Diferentemente, a migração como estratégia de adaptação carece de políticas proativas.

Identifica-se que o Brasil, especialmente através da linguagem, reconhece a importância de conferir maior atenção às mudanças climáticas, como ao alterar o nome, em 2023, do Ministério do Meio Ambiente para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Semelhantemente, a mobilidade humana como uma estratégia de

adaptação é citada em instrumentos de adaptação, como no PNA, de 2016. Para a teoria construtivista, que considera particularmente importante a linguagem, isso pode representar um avanço. Entretanto, são necessárias ações concretas para lidar efetivamente com a temática.

Algumas possibilidades de avanço estão em curso, como a Lei n.º 14.904, de 2024, estabelecendo diretrizes para a elaboração de novos planos de adaptação à mudança do clima; o processo para atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima, iniciado em 2023; o novo Plano Clima, que será lançado em 2025; a reformulação, em 2023, do Ministério das Cidades visando tratar de forma propostiva a adaptação às mudanças do clima; novos Projetos de Lei abordando a mobilidade humana em contexto de alterações no clima, lançados em 2024; entre outros. Ademais, o acesso à informação é essencial para a efetivação da migração como estratégia de adaptação, podendo incentivar políticas migratórias humanizadas e uma integração mais eficaz da população migrante nas comunidades de acolhida. Assim, projetos de capacitação sobre a temática alinham-se com o objetivo geral número 01 do PNA, e podem ser passíveis de receber recursos do Fundo Clima, conforme o Art. 5, § 4 (Brasil, 2009a). É essencial que novas iniciativas levem em consideração os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs), a justiça climática e a preservação dos direitos humanos.

Finalmente, não se pretendeu exaurir a temática, reconhecendo a sua amplitude, mas sim contribuir para a construção do conhecimento relacionado à adaptação às mudanças climáticas e à mobilidade humana, sobretudo no Brasil. Semelhantemente, objetivou-se defender a migração como um direito humano e apresentar como a construção de caminhos migratórios humanizados e acessíveis pode contribuir para a adaptação e manutenção da dignidade humana. Tendo em mente que o método Hipotético-Dedutivo começa e termina com novas perguntas, o presente trabalho também finaliza com mais questionamentos do que respostas imutáveis. Após análise da temática, indaga-se: Como preservar a cultura e tradição de comunidades em êxodo por ameaça climática, como as afetadas pela elevação do nível do mar ou por secas extremas? Quais mecanismos específicos podem auxiliar para que a migração não sirva como reprodutora de desigualdades? Como conciliar a abertura de fronteiras e a soberania estatal em democracias? Como motivar os Estados a cooperar, reconhecendo sua responsabilidade comum, mas diferenciada? Como construir políticas públicas efetivas para as populações imóveis em contexto de alteração climática? Essas questões se apresentam como possibilidades de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos. **Carbon Dioxide and Climate: a scientific assessment**. Woods Hole: National Research Council, 1979. Climate Research Board. Disponível em:

https://geosci.uchicago.edu/~archer/warming_papers/charney.1979.report.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

ACNUDH. **Summary of Recommendations from the OHCHR Expert Meeting on the Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants**. Genebra: 2017. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/SlowOnsetExpertMeetingRecommendations.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

ACNUDH. **Relatórios sobre direitos humanos e alterações climáticas**. 2024.

Disponível em:

<https://www.ohchr.org/en/climate-change/reports-human-rights-and-climate-change>.

Acesso em: 05 set. 2024.

ACNUR. **Conceitos-chave sobre mudanças climáticas e deslocamentos por desastres**. 2024a. Disponível em:

<https://www.unhcr.org/media/key-concepts-climate-change-and-disaster-displacement>.

Acesso em: 23 maio 2024.

ACNUR. **Mudanças climáticas e deslocamento**. 2024b. Disponível em:

<https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/temas-especificos/mudancas-climaticas-e-deslocamento#:~:text=Pessoas%20refugiadas%2C%20deslocadas%20internamente%20e,reduzimos%20nossa%20pr%C3%B3pria%20pegada%20ecol%C3%B3gica>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ACNUR. **Mudanças climáticas, desafios em regiões transfronteiriças e inserção socioeconômica foram temas debatidos na COMIGRAR do Amazonas e do Acre**. 2024c. Disponível em:

<https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/mudancas-climaticas-desafios-em-regioes-transfronteiricas-e-insercao>. Acesso em: 20 out. 2024.

ADAPTABRASIL. **Indicadores de impacto**. 2024a. Disponível em:

<https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>. Acesso em: 05 out. 2024.

ADAPTABRASIL. **Sobre o AdaptaBrasil**. 2024b. Disponível em:

<https://adaptabrasil.mcti.gov.br/index.php/sobre>. Acesso em: 28 set. 2024.

ADAPTACLIMA. **Acordos internacionais e políticas públicas**. 2024. Disponível em:

<http://adaptaclima.mma.gov.br/acordos-internacionais-e-politicas-publicas>. Acesso em: 16 out. 2024.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 47, p. 201-246, ago. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451999000200011>.

ALBUQUERQUE, Letícia; BARBIERI, Isabele Bruna; ROCHA, Sofia Rocco Stainsack. Opinião Consultiva 23/17 como mecanismo de proteção ambiental em jurisdição extraterritorial pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Captura Críptica**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 51-66, dez. 2021.

ALBUQUERQUE, Letícia; FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; FABRE, Roger. Emergência Climática e Direitos Humanos: o caso do fundo clima no brasil e as obrigações de direito internacional. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 126-144, 25 abr. 2022. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v19i1.7931>.

ALBUQUERQUE, Letícia; PERTILLE, Thais Silveira. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA COMO SALVAGUARDA DA PROTEÇÃO AO REFUGIADO. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 48, p. 358-387, 2017. Figshare. <http://dx.doi.org/10.6084/M9.FIGSHARE.5313571>.

ARTAXO, Paulo. “**Mudanças Climáticas são uma das maiores ameaças à saúde pública atualmente**”, aponta Paulo Artaxo. 2024. Por Tatiane Vargas. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/54966>. Acesso em: 20 abr. 2024.

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

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros**: extranjeros, residentes y ciudadanos. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

BETTS, A.; KAINZ, L. **The history of global migration governance**. v. RSC Working Paper Series, 122, 21 jul. 2017.

BENZIE, Magnus; PERSSON, Åsa. Governing borderless climate risks: moving beyond the territorial framing of adaptation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [S.L.], v. 19, n. 4-5, p. 369-393, 30 maio 2019. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-019-09441-y>.

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?**. A Agência da Onu Para Refugiados (Acnur). Working Paper No.34. Brighton, p. 1-19. mar. 2001.

BLACK, Richard; BENNETT, Stephen R. G.; THOMAS, Sandy M.; BEDDINGTON, John R.. Migration as adaptation. **Nature**, [S.L.], v. 478, n. 7370, p. 447-449, out. 2011. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/478477a>.

BOAS, Ingrid; GAUTAM, Animesh; OLAYIWOLA, Ademola. Climate Change and Human Mobility in the Global South. **The Palgrave Handbook Of South-South Migration And Inequality**, [S.L.], p. 435-453, 28 dez. 2023. Springer International Publishing. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-031-39814-8_20.

BOWER, Erica; WEERASINGHE, Sanjula. **LEAVING PLACE, RESTORING HOME**: enhancing the evidence base on planned relocation cases in the context of hazards, disasters, and climate change. [S. L.]: Platform On Disaster Displacement (Pdd)

And Andrew & Renata Kaldor Centre For International Refugee Law, 2021. Disponível em:
https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/06/PDD-Leaving_Place_Restoring_Home-2021-screen_compressed.pdf. Acesso em: 14 mai. 2024.

BRANDAM, Hugo. **Human Mobility in the Context of Disasters, Climate Change and Environmental Degradation**: ten insights from the gcm baseline mapping repor. [S. L.]: Platform On Disaster Displacement (Pdd), 2022. Disponível em:
<https://disasterdisplacement.org/resource/ten-insights/>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1 de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, 1998. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005**. Promulga O Protocolo de Quioto À Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, Aberto A Assinaturas na Cidade de Quioto, Japão, em 11 de Dezembro de 1997, Por Ocasão da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima. Brasília, 2005. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.114, de 09 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. Brasília, 2009a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009b**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013**. Promulga O Protocolo Adicional Ao Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência Frente A Emergências Ambientais, Adotado Pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de Julho de 2004. Brasília, 2013. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7940.htm#:~:text=D ECRETO%20N%C2%BA%207.940%2C%20DE%2020,7%20de%20julho%20de%202004. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: minuta. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2015. Grupo Executivo do Comitê Interministerial de

Mudança do Clima – GEx-CIM. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PlanoNacionaldeAdaptacaoMudancadoClima_Junho2015.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Esclarecimento sobre concessão de vistos humanitários aos haitianos.** 2016a. Nota à imprensa. Disponível em:
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/nota-a-imprensa-29>. Acesso em: 06 out. 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima:** Estratégia Geral. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016b.

BRASIL. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima:** Estratégias Setoriais e Temáticas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016c.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.** Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, 2017a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 07 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta A Lei Nº 13.445, de 24 de Maio de 2017, Que Institui A Lei de Migração. Brasília, 2017b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui A Lei de Migração. Brasília, 2017c. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília, 2018. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Quarta Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** Brasília, Secretaria de Pesquisa e Formação Científica, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2020a.

BRASIL. **Quarta Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima:** SUMÁRIO EXECUTIVO. Brasília, Secretaria de Pesquisa e Formação Científica, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2020b.

BRASIL. **Nationally Determined Contribution (NDC)**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.549, de 05 de junho de 2023**. Altera O Decreto Nº 9.578, de 22 de Novembro de 2018, Que Dispõe Sobre O Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima e A Política Nacional Sobre Mudança do Clima. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11549.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.704, de 14 de novembro de 2023**. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Adaptação**. 2024a. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/adaptacao>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. **Conferências Livres Nacionais**. 2024b. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/mapa-interativo/conferencias-livres-nacionais>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. **Debate sobre migrações e mudança do clima visa propor agenda de pesquisa**. 2024c. Categoria Ciência e Tecnologia. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/08/debate-sobre-migracoes-e-mudanca-do-clima-visa-propor-agenda-de-pesquisa>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Fundo Clima**. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/fundo>. Acesso em: 06 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024**. Estabelece Diretrizes Para A Elaboração de Planos de Adaptação À Mudança do Clima; Altera A Lei Nº 12.114, de 9 de Dezembro de 2009; e Dá Outras Providências. Brasília, 2024e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Plano Clima**. 2024f. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/mudanca-do-clima/plano-clima>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades – Capacidades**. 2024g. Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/capacidades/capacidades/>. Acesso em: 15 out. 2024.

BROETTO, Valeriana Augusta; BRASIL, Tatiane; SANTOS, Leilane Reis; RAMOS, Erika Pires; DAL’LIN, Vivian; GAGLIARDI, Marília Papaléo. **Desastres, migração e deslocamento: a luta por direitos das pessoas e comunidades afetadas pela crise climática no Brasil**. Escola de Ativismo, [S. L.], jul. 2024. Disponível em: <https://escoladeativismo.org.br/desastres-migracao-e-deslocamento-a-luta-por-direitos-da-s-pessoas-e-comunidades-afetadas-pela-crise-climatica-no-brasil/#>. Acesso em: 29 out. 2024.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole, WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALLENDAR, G. S.. The artificial production of carbon dioxide and its influence on temperature. **Quarterly Journal Of The Royal Meteorological Society**, [S.L.], v. 64, n. 275, p. 223-240, abr. 1938. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/qj.49706427503>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Audiência Pública Comissão Especial - PL 2516/15 - Institui a Lei de Migração. Convidadas: Giuliana Redin e Érika Pires Ramos. Brasília, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/notas-taquigraficas/NT160316.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

CANTOR, David James. Law, **Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters**. São José: The Nansen Initiative, 2015. Background Paper.

CASTELLANOS, Edwin J.; LEMOS, Maria Fernanda. Central and South America. In: IPCC. **Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 1689-1816. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the IPCC.

CLARKE, Ben *et al.* **Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil**. [S.L.], p. 1-56, 3 jun. 2024. Imperial College London. <http://dx.doi.org/10.25561/111882>.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

_____. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2015.

_____. **O Conceito de “Refugiado Ambiental”**. In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da Ufrj, 2018. p. 69-100.

_____. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, p. 41-53. abr. 2020. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

CLIMB. **Base de dados CLIMB**. 2024. United Nations Network on Migration. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/climb-policy-database>. Acesso em: 10 out. 2024.

COMETTI, Geremia. Réchauffement climatique et migrations forcées : le cas de tuvalu. **Graduate Institute Publications, Geneva**, v. 5, 2010.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução* 41/21. Index: A/HRC/RES/41/21. 12 jul. 2019. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/223/65/pdf/g1922365.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

CIDH, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Solicitação de Opinião Consultiva apresentada pelos Estados do Chile e Colômbia sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**. 9 jan. 2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CUNHA, Ana Paula da. O Direito Internacional dos Refugiados em Xequê: Refugiados Ambientais e Econômicos. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v. 8, n. 2, p.177-201, jul. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/dint/article/viewArticle/13766>. Acesso em 23 maio. 2024.

CSM, Conferência Sul-Americana Sobre Migrações. **Cuarta Conferencia Sudamericana Sobre Migraciones**. Montevideo: Csm, 2003. Disponível em: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2021-02/mvd_-_iv_csm_-_declaracion_final.pdf. Acesso em 08 ago. 2024.

CSM, Conferência Sul-Americana Sobre Migrações. **Posición conjunta de la conferencia sobre migraciones (CSM) ante la vigésima séptima conferencia de las partes de la convención marco de naciones unidas sobre el cambio climático (COP27)**. Santiago: Csm, 2022a. Disponível em: <https://csmigraciones.org/sites/default/files/2022-10/Posici%C3%B3n%20Conjunta%20CSM%20COP27.pdf>. Acesso em 08 ago. 2024.

CSM, Conferência Sul-Americana Sobre Migrações. **Red de Trabajo sobre Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático**: memoria del evento. Santiago: Csm, 2022b. Disponível em: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2023-12/Relator%C3%ADa_Taller%20CSM%20Red%20Migracio%CC%81n%2C%20Medio%20Ambiente%2C%20Desastres%20y%20Cambio%20Clima%CC%81tico_0.pdf. Acesso em 08 ago. 2024.

DELLERBA, Isabelle. L'Australie et les Tuvalu ont finalisé un traité historique prévoyant l'accueil de réfugiés climatiques. 2024. **Le Monde**. Disponible em: https://www.lemonde.fr/planete/article/2024/05/11/l-australie-et-les-tuvalu-ont-finalise-un-traite-historique-prevoyant-l-accueil-de-refugies-climatiques_6232628_3244.html#:~:q=australie%20et%20tuvalu%20trait%C3%A9%20refugi%C3%A9s%20climatiques&e=1

ext=En%20novembre%202023%2C%20l'Australie,archipel%2C%20inquiet%20pour%20sa%20souverainet%C3%A9. Acesso em: 21 ago. 2024.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Cartagena, nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 20 jun. 2024.

DI GIULIO, Gabriela Marques di Giulio. **O Plano Nacional de Adaptação as Mudanças Climáticas**. In: YOU SCIENCE: Dimensões Humanas das Mudanças Climáticas. Instituto Principia, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HCX6yZLgIUw>. Acesso em: 20 out. 2024.

DPU, Defensoria Pública da União. **DPU recomenda incorporação de convenção internacional de proteção ao trabalhador migrante**. 2023. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/dpu-recomenda-incorporacao-de-convencao-internacional-de-protecao-ao-trabalhador-migrante/>. Acesso em: 20 out. 2024.

DUN, Olivia V.; GEMENNE, Francois. Defining 'environmental migration'. **Forced Migration Review**. Oxford, p. 10-11. out. 2008.

EHS, Institute for Environment and Human Security. **Population of Tuvalu, Kiribati and Nauru already migrating due to effects of climate change**. Bonn: United Nations University, 2015.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), 1985.

EMMERS, Ralf. **Securitization** (cap. 9). In: COLLINS, Alan. Contemporary security studies. Oxford University Press, 2010. p. 138.

ENGELMANN, Iris Pereira. Direitos humanos e mudanças climáticas: análise do novo relatório do IPCC (AR6 climate change 2021). In: III Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade, 2021. **Periódicos UNESCO**, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/7361/6258>. Acesso em 05 set. 2024.

ENGELMANN, Iris Pereira; WOLKMER, Antonio Carlos. **Direitos humanos interculturais no contexto das mudanças climáticas**: colonialidade da natureza e refugiados ambientais. São Paulo: Editora Dialética, 2023. 140 p.

ESCRIBANO, Pablo; GANDDINI, Diego Pons. Climate change, food insecurity and human mobility: interlinkages, evidence and action. In: MCAULIFFE, Marie; OUCHO, Linda Adhiambo (ed.). **WORLD MIGRATION REPORT 2024**. Genebra: OIM, 2024. p. 1-367.

FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; ALBUQUERQUE, Letícia; FILPI, Humberto Francisco Ferreira Campos Morato. Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: uma análise sob a perspectiva da justiça climática. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 8, n. 1, p. 227–240, 15 jun. 2020.

FARBOTKO, Carol; KITARA, Taukiei; DUN, Olivia; EVANS, Christopher. A climate justice perspective on international labour migration and climate change adaptation among Tuvaluan workers. **Oxford Open Climate Change**, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 1-15, 1 jan. 2022. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/oxfclm/kgac002>.

FELIX, Ricardo Burrattino. Bangladesh: Vulnerabilidade Ambiental e a Vida Humana. In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da Ufr, 2018. p. 406-425.

FIGUERES, Christiana. In: WORLD REFUGEE DAY: MIGRATION IN A POST-CLIMATE CHANGE WORLD. [Locução de]: Christiana Figueres, Tom Rivett-Carnac, Paul Dickinson. Entrevistada: Gaia Vince. [S.l.]: **Outrage + Optimism**, 19 jul. 2024. *Podcast*. Disponível em: <https://www.outrageandoptimism.org/episodes/world-refugee-day-migration-in-a-post-climate-change-world?hsLang=en>. Acesso em: 15 jul. 2024.

FIJI. **Republic of Fiji National Adaptation Plan**: a pathway towards climate resilience. Suva: Government Of The Republic Of Fiji, 2018.

FOOTE, Eunice. Circumstances affecting the heat of the Sun's rays. **The American Journal Of Sciences And Arts**. [S. L.], p. 382-333. nov. 1856.

FORBES, Adam; XILOTL, Montserrat. **Preparing for Climate-Mobility in Latin America and the Caribbean**. 2024. UNDP. Disponível em: <https://www.undp.org/latin-america/blog/preparing-climate-mobility-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 29 set. 2024.

FORESIGHT. **Migration and Global Environmental Change**. Londres: The Government Office For Science, 2011. Final Project Report: Executive Summary.

GALLEGOS, Jaques Ramírez. De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de 'políticas de control con rostro (in)humano'. **Urvio - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, [S.L.], n. 23, p. 10-28, 26 nov. 2018. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador (FLACSO). <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745>.

GEEST, Kees van Der; SHERBININ, Alex de; GEMENNE, François; WARNER, Koko. Editorial: Climate migration research and policy connections: progress since the foresight report. **Frontiers In Climate**, [S.I.], v. 5, p. 01-04, 23 jun. 2023. Frontiers Media SA. <http://dx.doi.org/10.3389/fclim.2023.1231679>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fclim.2023.1231679/full>. Acesso em: 10 mai 2024.

GEMENNE, François. Migration, a possible adaptation strategy? **Iddri**, Paris, v. 03, p. 1-4, jun. 2010.

_____. One good reason to speak of 'climate refugees'. **Forced Migration Review**. Oxford, p. 70-71. mai 2015.

_____. **The impacts of migration for adaptation and vulnerability**. [S. L.]: Delmi, 2022. Disponível em: https://www.delmi.se/media/14acp0cq/delmi-research-overview-2022_2-webb.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

_____. At the crossroads of climate and migration governance: institutional arrangements to address climate-induced migration. **Research Handbook On The Institutions Of Global Migration Governance**, [S.L.], p. 186-195, 18 jul. 2023. Edward Elgar Publishing. <http://dx.doi.org/10.4337/9781789908077.00021>.

GEMENNE, François; BLOCHER, Julia. How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal. **The Geographical Journal**, [S.L.], v. 183, n. 4, p. 336-347, 10 fev. 2017. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/geoj.12205>.

GFMD, Global Forum On Migration And Development. – **The impact of climate change on human mobility**: preventive action, humanitarian action and development. Genebra: Gfmd, 2024. Background Paper Round Table One.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

GONZALEZ, Carmen. Climate Change, Race, and Migration. **Journal Of Law And Political Economy**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 109-146, 15 out. 2020. California Digital Library (CDL). <http://dx.doi.org/10.5070/lp61146501>.

GOUGUET, Jean-Jacques. Réfugiés écologiques: un débat controversé. **Revue Européenne de Droit de L'Environnement**, [S.L.], v. 10, n. 4, p. 381-399, 2006. PERSEE Program. <http://dx.doi.org/10.3406/reden.2006.1899>.

GRANADO, Karina. **MIGRAÇÕES INDUZIDAS POR FATORES CLIMÁTICOS NA AMÉRICA DO SUL**: os acordos sobre residência dos cidadãos do mercosul e associados como forma de reconhecimento e integração. 2020. 162 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

GUATEMALA. **Plan de Acción Nacional de Cambio Climático**. 2. ed. [S. L.]: Consejo Nacional de Cambio Climático - República de Guatemala, 2018.

GUIVANT, J. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, v 10, n.16, 2002. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/188>. Acesso em: 04 set. 2024.

HAAS, Peter M. UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. **Global Governance**, [s. l], v. 8, n. 1, p. 73-91, mar. 2002.

HOUGHTON, John. **Global warming**: the complete briefing. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HUGO, Graeme. Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific. In: MCADAM, Jane. **Climate Change and Displacement**: multidisciplinary perspectives. [S. L.]: Bloomsbury Publishing Plc, 2010. p. 9-35.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados**: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

IDMC, Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno. **Deslocamento, desastres e mudanças climáticas**. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/focus-areas/Displacement-disasters-and-climate-change/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

IMDH, Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Brasil vira rota de bengalis em busca de refúgio**. 2014. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/brasil-vira-rota-de-bengalis-em-busca-de-refugio/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INICIATIVA NANSEN. **The Nansen Initiative Global Consultation**: conference report. Genebra: Iniciativa Nansen, 2015. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

IPCC. **Policymaker Summary of Working Group II**: potential impacts of climate change. [S. L.]: 1990. Report from Working Group II to IPCC. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_II_spm.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

IPCC. Annex VII: glossary. **Climate Change 2021 – The Physical Science Basis**, [S.L.], p. 2215-2256, jun. 2023a. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781009157896.022>.

IPCC. **AR6 Synthesis Report**: Summary for Policymakers. 2023b. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

LEGOUX, Luc. Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe. **Revue Tiers Monde**, [S.L.], v. 204, n. 4, p. 55, 2010. CAIRN. <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.204.0055>.

LÉONARD, Sarah; KAUNERT, Christian. The Securitization of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**. S.L, p. 1417-1429. dez. 2020. Disponível em: https://uwe-repository.worktribe.com/index.php/preview/6962444/Securitization_migration_Frontex_practices_Leonard_Kaunert_final.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

MALLICK, Priyanka. Climate-induced migration and gender dynamics in Bangladesh: a social constructivist analysis. **The Round Table**, [S.L.], v. 113, n. 2, p. 178-191, 3 mar. 2024. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/00358533.2024.2333212>.

MARCUS, Hannah; HANNA, Liz; TAIT, Peter; STONE, Sheila; WANNOUS, Chadia. Climate change and the public health imperative for supporting migration as adaptation. **Journal Of Migration And Health**, [S.L.], v. 7, p. 100174, 2023. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmh.2023.100174>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MCAULIFFE, Marie; OUCHO, Linda Adhiambo (ed.). **World Migration Report 2024**. Genebra: International Organization For Migration (Iom), 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-05/world-migration-report-2024.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MCADAM, Jane. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. **University of New South Wales Law Journal**, Sydney, v. 39, n. 4, p. 17-24, 2016.

_____. Moving beyond Refugee Law: putting principles on climate mobility into practice. *International Journal Of Refugee Law*, [S.L.], v. 34, n. 3-4, p. 440-448, 1 out. 2022. **Oxford University Press (OUP)**. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eeac039>.

MCLEMAN, Robert. International migration and climate adaptation in an era of hardening borders. **Nature Climate Change**, [S.L.], v. 9, n. 12, p. 911-918, 26 nov. 2019. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/s41558-019-0634-2>.

MCLEMAN, Robert; FAIST, Thomas; SCHADE, Jeanette. Introduction: environment, migration, and inequality: a complex dynamic. **Advances In Global Change Research**, [S.L.], p. 3-23, 17 dez. 2015. Springer International Publishing. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-25796-9_1.

MERCOSUL. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados**. [S. L.]: Mercosul, 2023. Por ocasião da LXIII Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, no dia 7 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercopol-e-estados-associados/>. Acesso em: 18 out. 2024.

MIRALLES, Pablo Escribano; PIÑEIRO, Javier. **Mapeo sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur**. Platform on Disaster Displacement, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/resource/mapeo-sobre-migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-america-del-sur/>. Acesso em: 12 ago. 2024

MOKHNACHEVA, Daria. **Implementing the commitments related to addressing human mobility in the context of disasters, climate change and environmental degradation**: a baseline analysis report under the global compact for safe, orderly and regular migration. Genebra: Platform On Disaster Displacement, 2022.

MUGGAH, Robert. **A Strategic Approach to Climate Mobility Adaptation and Resilience in Latin America and the Caribbean**. [S. L.]: Undp, 2024a. N°29 POLICY NOTES.

_____. **O Brasil precisa de uma nova abordagem para a mobilidade climática**. 2024b. Disponível em:

<https://theconversation.com/o-brasil-precisa-de-uma-nova-abordagem-para-a-mobilidade-climatica-234126>. Acesso em: 07 out. 2024.

MYERS, Norman. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. **Philosophical Transactions Of The Royal Society Of London**. Series B: Biological Sciences, [S.L.], v. 357, n. 1420, p. 609-613, 29 abr. 2002. The Royal Society. <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2001.0953>.

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

OBERMAIER, Martin. **Velhos e Novos dilemas nos sertões: mudanças climáticas, vulnerabilidade e adaptação no semiárido brasileiro**. 2011. 167 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

OETZEL, Ralf; RUIZ, Sergio Antonio. **Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina: de la comprensión a la acción**. [S. L.]: Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (Giz), 2017.

OTCA, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Bolivia, Brazil and Peru mobilize government and social actors to expand the Trinational Early Warning System in the MAP Region**. 2023. Disponível em: <https://otca.org/en/bolivia-brazil-and-peru-mobilize-government-and-social-actors-to-expand-the-trinational-early-warning-system-in-the-map-region/>. Acesso em: 01 out. 2024.

OIM, Organização Internacional Para As Migrações. **Glossary on Migration**. Genebra. 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Launch of the CLIMB Database**. 2023. Environmental Migration Portal. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/news/launch-climb-database-first-comprehensive-tool-tracking-policies-and-instruments-climate-change-and-human-mobility>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ONU. **Global compact on refugees**. Index: A/RES/73/195. 2018. Disponível em: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf>. Acesso em 20 jul. 2024.

ONU Brasil. **ONU declara que meio ambiente saudável é um direito humano**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/192608-onu-declara-que-meio-ambiente-saud%C3%A1vel-%C3%A9-um-direito-humano#:~:text=A%20Assembleia%20Geral%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20declarou%20nesta%20quinta%2Dfeira,alarmante%20decl%C3%ADnio%20do%20mundo%20natural>. Acesso em: 06 ago. 2024.

ONU Brasil. **Meio ambiente saudável é declarado direito humano por Conselho da ONU**. 2021a. Disponível em:

<https://brasil.un.org/pt-br/150667-meio-ambiente-saud%C3%A1vel-%C3%A9-declarado-direito-humano-por-conselho-da-onu#:~:text=O%20Conselho%20de%20Direitos%20Humanos,%2C%20%C3%8Dndia%2C%20China%20e%20Jap%C3%A3o>. Acesso em: 06 ago. 2024.

ONU Brasil. **Mudanças climáticas são a maior ameaça à saúde humana, afirma OMS**. 2021b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/151400-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-s%C3%A3o-maior-amea%C3%A7a-%C3%A0-sa%C3%BAde-humana-afirma-oms>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; NETO, Reginaldo Alves Lins de Araújo. Os Deslocados Ambientais do Sertão do Nordeste Brasileiro. In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da Ufr, 2018. p. 494-534.

PERTILLE, Thais Silveira. **Direito humano ao equilíbrio climático**: a resignificação do viés ecológico da dignidade da pessoa humana a partir da teoria das capacidades humanas centrais. 2023. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

_____. In: Atingidos por crise climática devem ter condição de refugiados, dizem pesquisadoras da UFSC. [Locução de]: Amanda Miranda. Entrevistada: Thais Silveira Pertille. Florianópolis: Notícias da UFSC, 22 mai. 2024. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2024/05/atingidos-por-crise-climatica-devem-ter-condicao-de-refugiados-dizem-pesquisadoras-da-ufsc/>. Acesso em: 28 mai. 2024.

PERTILLE, Thais Silveira; ALBUQUERQUE, Letícia. Direitos Humanos das deslocadas ambientais e os impactos da Usina de Belo Monte: da exploração amazônica à subjugação feminina. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 17, n. 1, p. 273-291, 3 jul. 2020. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v17i1.5984>.

PIGUET, Etienne. Linking climate change, environmental degradation, and migration: an update after 10 years. **Wires Climate Change**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 1-16, nov. 2021. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/wcc.746>.

PIGUET, É.; PÉCOUD, A.; DE GUCHTENEIRE, P. Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ? **L’Information géographique**, v. 75, n. 4, p. 86–109, 2011.

PINHEIRO, Giulia Mancini. **Mobilidade humana e mudanças do clima nas políticas públicas do municípios brasileiros**. [S. L.]: Oim, 2024. Apoio de Associação Brasileira de Municípios (ABM). Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-08/policy-brief_mobi

lidade-humana-e-mudanca-do-clima-nas-politicas-publicas-dos-municipios-brasileiros.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

PRIEUR, Michel; MARGUENAUD, Jean-pierre; MONÉDIAIRE, Gérard. **Projet de Convention relative au Statut International des déplacés environnementaux**. Limoges: Revue Européenne de Droit de L'environnement, 2008. Disponível em: <https://hal-unilim.archives-ouvertes.fr/hal-00581519>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. 133f. (Tese de Direito) – Universidade de São Paulo. 2011.

_____. In: Mudanças climáticas impactam mobilidade humana no Brasil. [Locução de]:Rodrigo Farhat. Entrevistado: Erika Pires Ramos. **Le Monde Diplomatique Brasil – edição 117**, abr. 2017. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/mudancas-climaticas-impactam-mobilidade-humana-no-brasil/>. Acesso em 10 jul. 2024.

_____. In: Migração Ambiental – a realidade brasileira. [Locução de]:Böll Brasil. Entrevistado: Erika Pires Ramos. **Böll Brasil**, mar. 2020. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2020/02/19/migracao-ambiental-realidade-brasileira>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RESAMA. Pela construção de políticas públicas de proteção integral aos deslocados ambientais e climáticos. 24 mai 2024. Instagram: @resama.org. Disponível em: https://www.instagram.com/p/C7W5CtzuAZX/?img_index=1. Acesso em: 24 mai 2024.

RITCHIE, Hannah. **Who has contributed most to global CO2 emissions?** 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>. Acesso em: 10 jun. 2023.

ROMERO, Thiago Giovani; PAULA, Ana Cristina Alves de. Breves considerações sobre o direito dos refugiados econômicos e o instituto internacional do asilo. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Brasília, v. 2, n. 1, p.130-149, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/5405>. Acesso em 23 mai. 2024.

SAKDAPOLRAK, Patrick; BORDERON, Marion; STERLY, Harald. The limits of migration as adaptation. A conceptual approach towards the role of immobility, disconnectedness and simultaneous exposure in translocal livelihoods systems. **Climate And Development**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 87-96, mar. 2024. <http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2023.2180318>.

SANTOS, Aline Lima. Emigração internacional no nordeste: indicações de um processo metropolizado e feminizado. **Revista Rural & Urbano**, v. 2, p. 145-161, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/article/view/241064>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SHARSHR, Rania. **As Extreme Weather Spurs Global Displacement, Migration is Part of the Solution**. 2024. OIM Portal de Migração Ambiental. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/extreme-weather-spurs-global-displacement-migration-part-solution>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SEDEH, Veridiana. Floods and displacement in Bolivia. In: GEMENNE, François; BRÜCKER, Pauline; IONESCO, Dina (ed.). **The State of Environmental Migration 2014**. [S. L.]: Oim, 2014. p. 175-187.

SERRAGLIO, Diogo Andreola; FERREIRA, Heline Sivini. As abordagens dos países da América Latina e Caribe sobre a mobilidade humana provocada pelas mudanças climáticas. **Revista de Direito Internacional**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 90-114, 14 nov. 2019. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v16i2.6131>.

SILVA, Iago Gomes da; MIRANDA, Eduardo Oliveira. A decolonialidade e corpo-território como base epistêmica para compreensão do racismo ambiental no Brasil. **Geografia Ensino & Pesquisa**, [S.L.], v. 26, p. 1-17, 16 jan. 2023. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/2236499472396>.

SIKKINK, Kathryn. Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights. **Ps: Political Science & Politics**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 517-523, set. 1998. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/420610>.

SIMPSON, Nicholas P. et al. Research priorities for climate mobility. **One Earth**, [S.L.], v. 7, n. 4, p. 589-607, abr. 2024. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.oneear.2024.02.002>.

SOUSA, Mônica Teresa Costa; BENTO, Leonardo Valles. REFUGIADOS ECONÔMICOS E A QUESTÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO. **Revista de Direito Cosmopolita**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 25-47, dez. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/284299591_Refugiados_economicos_e_a_questao_do_direito_ao_deenvolvimento. Acesso em 23 mai. 2024.

SOUZA, Larissa Lima Bezerra de. Refúgio: um conceito no tempo. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**, [S.L.], v. 3, n. 4, p. 46-65, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/CRID/article/view/108725>. Acesso em: 23 mai. 2024.

SUZUKI, David. **Our comfort is paid for by the suffering of millions**. Adelaide: University Of South Australia, 2016. WOMAdelaide Planet Talks. Disponível em: <https://speakola.com/ideas/david-suzuki-womadelaide-planet-talk-2016>. Acesso em: 02 set. 2024.

TAMANINI, Giovana Karsten; MELO, Isabelli Sivalli Liberio de. **Liberdade para Dentro e Muros para Fora**: a Frontex como instrumento de securitização da imigração

na europa. 2024. Revista Relações Exteriores. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/frontex-securitizacao-imigracao-europa/>. Acesso em: 19 set. 2024.

UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. **FCCC/CP/2010/7/Add.1**. 15 mar. 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.

UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. **FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decision 5/CP.17**. 15 mar. 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024

UNFCCC. Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. **FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1. Decision 2/CMA.5**. 15 mar. 2024a. Disponível em: <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=body%3A4099>. Acesso em 10 out. 2024.

UNFCCC. **Submitted NAPs from developing country Parties**. 2024b. Disponível em: <https://napcentral.org/submitted-naps>. Acesso em: 06 out. 2024.

VENTURA, Alichelly Carina Macedo; GUERRA, Sidney Cesar Silva; MONTEIRO, Milena Fontoura. A LUTA PELO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DO REFUGIADO AMBIENTAL JUNTO AO COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU: o caso de ioane teitiota, de kiribati. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Ufc**, [s. l], v. 40, n. 1, p. 153-169, jan. 2020.

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. Migrações climáticas: mitos e realidades. In: CASTRO, Cleber Marques de; SANTOS, Miriam de Oliveira. **Ambiente: repensando conceitos e práticas espaciais**. São Leopoldo: Oikos, 2024. p. 60-82.

VINCE, Gaia. **Nomad Century: how climate migration will reshape our world**. Nova Iorque: Flatiron Books, 2022.

WAEVER, Ole. **Public Lecture by Jane and Aatos Erkkö Professor Ole Wæver: Climate change as a security issue**. Helsinki Collegium. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QE52mGzHsU8&t=225s>. Acesso em: 20 mar. 2024.

WAEVER, Ole; BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre. **Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe**. Londres: Pinter, 1993.

WARNER, Koko. Climate Change Induced Displacement: adaptation policy in the context of the unfccc climate negotiations. **Acnur - Division Of International Protection**, Genebra, maio 2011.

WEBER, Leanne. Peace at the boarder: a thought experiment. In: WEBER, Leanne (ed.). **Rethinking Border Control for a Globalizing World: a preferred future**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At Risk**: natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. ed. Londres: Routledge, 2003.

YAMAMOTO, Lilian; SERRAGLIO, Diogo Andreola; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Human mobility in the context of climate change and disasters: a south american approach. **International Journal Of Climate Change Strategies And Management**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 65-85, 8 jan. 2018. Emerald.
<http://dx.doi.org/10.1108/ijccsm-03-2017-0069>.