



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA ó CAMPUS V  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RENATA DE LIMA MENDONÇA**

**PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA: GOVERNANÇA COMO UMA  
FERRAMENTA DE GESTÃO PARA PROTEÇÃO DA NOVA CATEGORIA DE  
MIGRANTES**

João Pessoa/ PB  
2012

**RENATA DE LIMA MENDONÇA**

**PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA: GOVERNANÇA COMO UMA  
FERRAMENTA DE GESTÃO PARA PROTEÇÃO DA NOVA CATEGORIA DE  
MIGRANTES**

Dissertação apresentada à banca de Mestrado  
em Relações Internacionais da Universidade  
Estadual da Paraíba, em cumprimento à  
exigência para obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Silvia Nogueira

João Pessoa ó PB  
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V Ó UEPB

M539p

Mendonça, Renata de Lima.

Pessoa ambientalmente deslocada: governança como uma ferramenta de gestão para proteção da nova categoria de migrantes / Renata de Lima Mendonça. – 2012. 127f.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.

õOrientação: Profa. Dra. Silvia Garcia Nogueira, Curso de Relações Internacionaisõ.

1. Migração Ambiental. 2. Pessoa ambientalmente deslocada. 3. Governança. I. Título.

21. ed. CDD 325

**RENATA DE LIMA MENDONÇA**

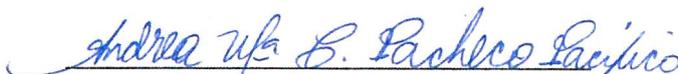
**PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA: GOVERNANÇA COMO UMA  
FERRAMENTA DE GESTÃO PARA PROTEÇÃO DA NOVA CATEGORIA DE  
MIGRANTES**

Dissertação apresentada à banca de Mestrado  
em Relações Internacionais da Universidade  
Estadual da Paraíba, em cumprimento à  
exigência para obtenção do grau de mestre.

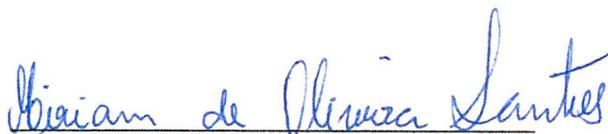
Aprovada em:



Prof.ª Dr.ª Silvia Nogueira / UEPB  
Orientadora



Prof.ª Dr.ª Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico  
Examinadora Interna



Prof.ª Dr.ª Miriam de Oliveira  
Examinadora Externa

Dedico este trabalho a Deus e aos meus pais e amigos por ter ouvido pacientemente todas as minhas lamúrias e reclamações e, iluminado minha mente.

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Nogueira pelo comprometimento, dedicação e paciência com sua orientanda.

À banca de qualificação, formada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Pacheco Pacífico, pelo Prof. Dr. David Morales, com a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Nogueira, pela criteriosa avaliação e pelas valiosas sugestões tão importantes para o aprimoramento dessa dissertação.

Agradeço à banca de defesa, formada por profissionais e pessoas admiráveis, que contribuem para desenvolvimento dos estudos das migrações no Brasil, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Pacheco Pacífico, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Miriam de Oliveira e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Nogueira.

Ao Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, na pessoa do Professor Henrique Altemani e da Professora Marcionila Fernandes, coordenadores do mestrado, pelo seu empenho para o bom funcionamento e manutenção do curso.

Aos professores do Mestrado em relações Internacionais da UEPB, que contribuíram ao longo desses dois anos, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa e aos colegas de classe, em especial ao João Ricardo, pelos momentos de amizade, apoio e trocas de conhecimento.

A elaboração de uma dissertação é um fardo que nossos familiares compartilham conosco na sua pior faceta: a nossa ausência, a nossa ansiedade, a nossa obsessão em terminá-la. Por isso, faço aos meus pais, Luciano e Fátima, um especial agradecimento, por todo suporte e incentivo, pela compreensão e apoio nesses dois anos de ausência e por apostarem sempre na minha capacidade.

Agradeço à pessoa responsável por minhas investidas acadêmicas, que me inspirou, e que continua sendo parâmetro de qualidade profissional, Prof<sup>ª</sup>. Andrea. Sempre me auxiliando quando foi necessário, me dando broncas quando precisei, me elogiando quando mereci, me motivando nos momentos difíceis. Quem sabe um futuro doutorado?

Aos meus amigos Paraibanos, em especial Indira Leitzke, Elze Rodrigues, Maria Olívia Elias e Brian Guzman, que além do companheirismo nos momentos de aflição, aguentaram todo meu mau humor, sumiços e reclamações acadêmicas.

õAs coisas mudam no devagar depressa dos  
temposõ.

João Guimarães Rosa

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a gestão do processo migratório provocado pelas alterações ambientais, buscando compreender se determinadas ações são eficazes para a promoção, proteção e defesa da pessoa ambientalmente deslocada. Assim, primeiramente, se fez necessário um debate científico e conceitual significativo, abordando o desenvolvimento dos conceitos, os critérios de classificação, o debate teórico fundamentado em estimativas e o levantamento dos fatores multicausais vinculados à migração ambiental. Igualmente, observou-se a contextualização da temática inserida nas transformações no início do século XXI, com o fortalecimento da globalização e das redes e o surgimento dos problemas ambientais em âmbito global. A partir daí coube fazer os levantamentos teóricos sobre as formas de administrar as novas realidades internacionais, adotando a governança como o meio mais eficaz, a fim de fornecer e melhorar a capacidade de proteção dessa nova categoria de migrante.

**Palavras-chaves:** Migração Ambiental. Pessoa Ambientalmente Deslocada. Gerenciamento de Transições. Governança.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the management of migration caused by environmental change, trying to understand if certain actions are effective for the promotion, protection and defense of environmentally displaced person. First, it was developed a significant conceptual and scientific debate, addressing the progression of the concepts, the classification criteria, the theoretical debate and estimates based on survey of multi-causal factors linked to environmental migration. Also, it was observed the contextualization of the thematic transformations inserted in the beginning of the century, with globalization and the strengthening of networks and the emergence of environmental problems globally. From there, it was up to the theoretical survey on about ways to manage the new international realities, adopting governance as the most effective means in order to provide and improve the protection of this new category of migrants.

**Keywords:** Environmental Migration. Environmentally Displaced Person. Managing Transitions. Governance.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

**ACNUR** ó Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

**Convenção de 51** ó Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

**DI** ó Deslocados Ambientais

**FHG** ó Fórum Humanitário Global

**GEE** ó Gás de Efeito Estufa

**IFRCRCS** ó Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedade do Crescente Vermelho

**IPCC** ó Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas

**MA** ó Millennium Ecosystem Assessment

**OIR** ó Organização Internacional para os Refugiados

**ONU** ó Organização das Nações Unidas

**OUA** ó Organização da Unidade Africana

**PAD** ó Pessoa Ambientalmente Deslocada

**PNUD** ó Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento

**PNUMA** ó Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**Protocolo de 67** ó Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

**UNICEF** ó Fundo das Nações Unidas para Crianças

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1. Terminologia utilizada para descrever as pessoas afetadas pelas mudanças ambientais.....</b>	<b>26</b>
<b>Quadro 2. Características da Ação Ambiental.....</b>	<b>29</b>
<b>Quadro 3. Características da Migração Ambiental.....</b>	<b>31</b>
<b>Quadro 4 - Escolas de Migração Ambiental.....</b>	<b>37</b>
<b>Quadro 5 - Processo de transição da migração ambiental.....</b>	<b>77</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPITULO 1 ó PESSOAL AMBIENTALMENTE DESLOCADA: UM NOVA CATEGORIA NO REGIME DE MIGRAÇÃO FORÇADA.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Migração Internacional.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Pessoa Ambientalmente Deslocada: a busca por uma definição.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Classificação.....</b>	<b>27</b>
<b>1.4 O debate acerca das pessoas ambientalmente deslocadas.....</b>	<b>32</b>
<b>1.5 Multicausalidade de Fatores.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPITULO 2 ó A INSERÇÃO DA PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA NO CONTEXTO DAS ALTERAÇÕES AMBIENTAIS GLOBAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1 Aspectos contextuais: a crise ambiental global.....</b>	<b>51</b>
<b>2.2 Aspectos teóricos conceituais: a governança como meio de gestão.....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 3 óMIGRAÇÃO AMBIENTAL GLOBAL: GESTÃO E GOVERNANÇA.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Utilização do gerenciamento transição para a governança da migração ambiental global.....</b>	<b>75</b>
<b>3.2 Governança da migração ambiental global.....</b>	<b>81</b>
3.2.2 Lacunas e possibilidades na proteção legal internacional.....	83
3.2.2 Lacunas e possibilidades nos arranjos institucionais.....	96
<b>3.3 Tendências para governança da migração ambiental.....</b>	<b>101</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

Há evidências crescentes de que alterações graves e relativamente rápidas nos ecossistemas, induzidas por fatores climáticos e antropogênicos, terão impactos diretos e indiretos sobre sociedades que não terão outra opção senão a migração como uma estratégia permanente ou temporária de sobrevivência.

As mudanças ambientais súbitas e graduais estão resultando em movimento humano substancial. A escala dos fluxos, tanto em nível interno quanto transfronteiriço, deverá subir e ter um impacto sem precedentes na vida das pessoas. Esta migração tem consequências negativas tanto na capacidade de enfrentamento no ambiente de origem como nos seus destinos, temporários ou permanentes. Desse modo, o planejamento e a gestão dessa migração é fundamental para a proteção da vida humana.

Nos últimos 40 anos, o impacto potencial das mudanças ambientais sobre os padrões de migração humana vem sendo reconhecido como uma séria preocupação para os formuladores de políticas e governos. Apesar de existir discussões sobre a problemática desde a década de 70, apenas com a publicação do artigo de El-Hinnawi acerca dos refugiados ambientais, em 1985, se iniciou o debate que põe a alteração do meio ambiente como uma das principais causas de migração em todo o mundo. Embora tenha se passado mais de 30 anos desta publicação, o debate ainda está em curso no que diz respeito às definições de quem pode ser considerado migrante/refugiado ambiental e se é, ou não, necessário desenvolver uma nova categoria de migrante no direito internacional.

Apesar da pessoa ambientalmente deslocada não estar presente em nenhum estatuto, nem ser protegido por uma instituição em nível internacional, sua constante utilização reflete o crescente interesse pelas questões de proteção e dos direitos humanos daqueles susceptíveis de serem deslocados pelas alterações ambientais. Todavia, o termo é por vezes controvertido, visto que minora as causas multifatoriais, ignorando elementos econômicos e políticos que fundamentam a migração ambiental forçada.

Assim, para prover a proteção às vítimas das mudanças ambientais é necessário, além de uma terminologia mais clara, estabelecer um quadro de tipologias que determine se o deslocamento é voluntário ou forçado, se é temporário ou permanente, e os diversos tipos de proteção para cada caso. Portanto, a eventual necessidade de novos sistemas terminológicos e de proteção às pessoas deslocadas por razões ambientais requer mais atenção. Outro ponto

lançado é a importância de investigar a extensão e o grau em que a degradação ambiental é uma das causas da migração ou do deslocamento e, além disso, de resolver com urgência a questão da migração ambiental, de forma consistente, por meio de políticas.

Assim, há uma certa urgência na elaboração dessas políticas para lidar com questões normativas, além da necessidade de criar novos mecanismos de gestão, para proteção em nível de governança, capazes de atender às necessidades dos migrantes ambientais, que atualmente estão fora dos parâmetros das normas internacionais em vigor, havendo uma discussão sobre que forma de enquadramento jurídico e institucional é a mais conveniente, a fim de responder à ameaça de deslocamento no futuro.

Finalmente, a relação entre as alterações ambientais e migração parece real e complexa, dado que os impactos e as mudanças no meio ambiente tem aparecido em pesquisas contínuas e significativas. A maior compreensão da relação geral entre fatores ambientais e teorias de migração só pode melhorar a capacidade de conceder direitos aos imigrantes em geral, ao mesmo tempo em que permite mitigar os efeitos gerados pela mudança ambiental, em particular.

Assim, o objetivo deste trabalho, que tem como principal foco o processo migratório ligado à alteração do meio ambiente, é buscar modos de gerenciar uma nova categoria de migrante, atualmente sem reconhecimento internacional, bem como os processos políticos e de proteção e responsabilização no âmbito da governança global em torno dessa temática. Desse modo, pressupõem-se, aqui, que a falta de gerenciamento global e políticas direcionadas é uma lacuna nos atuais mecanismos de proteção, sendo necessário gerenciar as ações e as políticas, e, igualmente, delinear programas de assistência específicos para, assim, superar obstáculos para uma defesa eficaz e uma proteção adequada às vítimas das alterações do meio ambiente.

Para o estabelecimento de uma discussão sobre o tema neste trabalho, utiliza-se de um estudo bibliográfico, descritivo e exploratório que utiliza fontes primárias - como tratados e acordos - e secundárias. Será delineado um quadro de aspectos conceituais e contextuais, por meio da revisão bibliográfica nas áreas migração ambiental, globalização, governança e gerenciamento de transição. Também serão utilizadas notícias veiculadas nos diversos tipos de artigos acadêmicos acerca do objeto de estudo. O material bibliográfico selecionado irá estruturar um arcabouço teórico para melhor familiarização com os conceitos e teorias pertinentes. A contextualização da literatura acadêmica específica dos estudos de migração

ambiental permitirá construir um quadro analítico dos pontos de convergência e divergência nas relações acerca das alterações do meio ambiente e migrações.

Nessa perspectiva, o primeiro capítulo versa sobre os tipos de migração, diferenciando se voluntária ou forçada, ao mesmo tempo em que distingue os tipos de migrante e caracteriza a migração forçada. Ademais, destrincha as definições acerca da figura da pessoa ambientalmente deslocada e elenca sua classificação. Em seguida, é realizado um debate das teorias, maximalista e minimalista, de migração ambiental, além de apresentar a multicausalidade de fatores que influenciam a migração ambiental.

O segundo capítulo trata das transformações do final do século XX. A partir daí, é analisado o processo de globalização e a construção de uma sociedade em rede na qual é delineado o nexos entre alteração ambiental e migração e as demandas de mecanismos de regulação no interior do sistema mais amplo de governança global. Trata, também, da governança global nos seus diferentes aspectos ligados à gestão presente e futura do planeta, o que representa a necessidade de uma visão holística e abrangente dos problemas que afetam a humanidade.

Já o terceiro capítulo trata do processo de transição que a migração ambiental tem passado em âmbito de governança global. Demonstra a situação atual da governança da migração ambiental e apresenta novas perspectivas na busca de uma melhor gestão dos efeitos que as alterações ambientais irão causar e a necessidade de uma resposta coletiva no plano político mundial, integrado esforços de regulação.

## **CAPITULO 1 6 PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA: UM NOVA CATEGORIA NO REGIME DE MIGRAÇÃO FORÇADA**

### **1.2 Migração Internacional**

Em diversos momentos da história da humanidade, observa-se a migração como um fenômeno que se perpetua com variada frequência e intensidade. Os grandes fluxos migratórios ocorridos em diversas épocas tiveram como elemento motivador invasões, conquistas, êxodos, mudanças sazonais, superpopulação, fome, desordem pública, entre outros.

Motivos similares, por vezes agravados pelos fortes fluxos migratórios do passado, caracterizam as migrações atuais. A globalização, as questões demográficas, a violação de direitos, a pobreza, as perseguições, a discriminação, a desigualdade econômica, a busca por melhores condições de vida e de segurança, o aquecimento global, as catástrofes naturais, a violência, são alguns fatores que impulsionam o fenômeno migratório em massa da atualidade (ONU, 2010).

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2006), o migrante é considerado toda pessoa que deixa o seu lugar habitual ou de sua residência comum, para outro local, região ou país. O vocábulo migrante é frequentemente utilizado quando se trata das migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar. Todavia, existem terminações características para a entrada de migrantes ó Imigração ó e para a saída ó Emigração. Ademais, utiliza-se as categorias migrações internas, para tratar os migrantes que se deslocam dentro do próprio país, e migrações internacionais, para tratar dos movimentos migratórios entre países (ACNUR, 2010).

Para a OIM (2012), uma em cada 33 pessoas no mundo é migrante, considerando-se tanto as migrações internas quanto internacionais. Dessa forma, estima-se cerca 216 milhões de migrantes internacionais espalhados pelo mundo e 740 milhões migrantes internos. De acordo com um relatório da ONU (2010), é difícil calcular o exato número de pessoas que cruzam as fronteiras internacionais ou permanecem dentro do próprio território.

Assim, para o atual sistema de proteção das pessoas em movimento é relevante a distinção entre as migrações forçadas e as migrações voluntárias, uma vez que a proteção que

será concedida para cada situação é distinta e pode ser baseada em diversos fatores. Hansen & Anthony Oliver-Smith (1982, p. 4) salientaram que migrantes involuntários se diferenciam dos migrantes voluntários por (1) um poder reduzido de decisão e (2) um desejo ou motivação para deixar seu local de residência. Cernea & Guggenheim (1993, p. 3) diferenciam migrantes forçados e voluntários com base nos fatores de expulsão e impulso<sup>1</sup> e na idade da população deslocada.

Neste sentido, para Scudder & Colson (1982) e Nachowitz (1988), os migrantes voluntários são definidos como pessoas que, por algum motivo, deixaram livremente seu ambiente habitual ou lugar de origem. Esta definição abrange os casos em que a decisão de migrar é tomada por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo. Já os migrantes involuntários são entendidos como pessoas que são intimidadas ou forçadas a deixar seu ambiente habitual ou lugar de origem.

Martin (2002, p.26) ressalta que embora pareçam termos simples, a distinção entre voluntário e forçado pode ser difícil, por serem temas tão próximos com dinâmicas que se entrecruzam e se influenciam. Assim, para ele

migrantes voluntários podem se sentir compelidos a buscar novos lares por causa de problemas prementes em seu lar; migrantes forçados podem escolher um refúgio particular por causa de laços familiares e comunitários, ou oportunidades econômicas. Além disso, uma forma de migração, muitas vezes leva a uma outra. Os migrantes forçados que se instalam em um novo país podem então trazer membros da família para se juntar a eles. Migrantes voluntários podem achar que as situações mudaram em seus países de origem, impedindo sua repatriação e tornando-os migrantes forçados.

Nessa perspectiva, uma categorização em tipos ideais está sujeita a contextos concretos, ou seja, deve ser referenciada com dados empíricos. Um indivíduo pode ser considerado migrante voluntário e, eventualmente, tornar-se forçado. Contudo, há um problema metodológico e ético em tentar separar os migrantes forçados dos migrantes em geral, apesar das inúmeras razões para isso. Não tanto porque os migrantes forçados possuem um conjunto especial e comum de experiências e necessidades, mas porque representa um problema tentar categorizar os indivíduos pelo grau de escolha, visto que as circunstâncias são limitadas para todos.

---

<sup>1</sup> Na sua forma mais limitada, o modelo de impulso/expulsão consiste em uma série de fatores negativos ou de impulso no país de origem, que levam as pessoas a se afastar, em combinação com um certo número de fatores positivos ou que puxam ou atraem migrantes para um país receptor. A lista de fatores de expulsão pode incluir elementos econômicos, sociais e políticos. Dificuldades nos países mais pobres, enquanto os fatores de atração incluem as vantagens comparativas nos países mais ricos. Combinações de fatores de atração e expulsão, então, determinam o volume e a direção dos fluxos.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2012), cerca de 42.5 milhões de migrantes vivem fora de suas comunidades de origem, forçados a fugir em busca de alguma medida de segurança e proteção de conflitos e repressão. Contudo, a extensão da migração forçada é muito maior, visto que possui muitas causas e assume muitas formas.

As pessoas migram por motivos de perseguição, violações dos direitos humanos, repressão, conflitos, desastres naturais e artificiais e riscos ambientais. Muitos partem por sua própria iniciativa, para escapar de situações de risco de vida; embora em um número crescente de casos, as pessoas são expulsas de suas casas por governos e grupos rebeldes com a intenção de mudar a composição de uma área por motivos étnicos e religiosos (ONU, 2010).

Os migrantes forçados abarcam as pessoas que cruzam fronteiras internacionais em busca de abrigo, bem como aqueles que estão deslocados internamente. Também causa de preocupação são os apátridas, as populações afetadas por desastres naturais, aquelas que vivem em áreas que estejam ou venham a ser afetadas pelas mudanças climáticas e aquelas que são involuntariamente reassentadas como resultado de projetos de desenvolvimento (ONU, 2010).

Durante a maior parte do século 20, a proteção internacional se focou nos indivíduos que cruzavam as fronteiras internacionais em busca de refúgio, fugindo da guerra e da perseguição. Assim, dentre os migrantes forçados situam-se os refugiados protegidos pela Convenção 1951, considerada a Carta Magna do instituto ao estabelecer, em caráter universal, o conceito de refugiado e seus direitos e deveres (PIOVESAN, 2006, p.59):

em conseqüência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar<sup>2</sup>.

De acordo com a Convenção de 1951, apenas eram contempladas aquelas pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951. No entanto, com o passar do tempo, surgiram novos grupos de refugiados, que necessitavam de proteção, porém não se encaixavam na definição limitada da Convenção de

---

<sup>2</sup>A Convenção regula os direitos e obrigações dos Estados sobre a condição material e psicológica dos refugiados. Convenção de Genebra sobre refugiados de 28 de julho de 1951. Ver Anexo 1 ó Convenção de 1951.

51, principalmente os oriundos do continente africano. Tem-se, assim, a adoção do Protocolo de 1967, que procurou remover as reservas, geográfica e temporal, promovendo avanços quanto à ampliação de um conceito mais objetivo (PIOVESAN, 2006).

Em função das limitações apresentadas pela Convenção de 51 e pelo Protocolo de 67, constata-se, notadamente nas esferas regionais, africana e americana, o esforço de introduzir uma nova concepção, alargando o sistema de proteção que trata da temática dos refugiados. Assim, foi celebrado, em 1969, pela Organização da Unidade Africana (OUA)<sup>3</sup>, a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, o qual ajustou seus textos legais à realidade dos indivíduos. Ela dá assim início à ampliação do conceito de refugiado (PIOVESAN, 2006, p.60):

qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade<sup>4</sup>.

Na mesma perspectiva, foi desenvolvida a Declaração de Cartagena (1984), durante uma Convenção na Colômbia, no qual tinha como objetivo a proteção dos refugiados da América Central. Este documento enfatiza os motivos que diferenciam os refugiados da Europa e da África, dos que vivem na América Latina, adaptando a definição à região. Ademais, tem como objetivo discutir a Convenção de 1951 no que tange ao tópico do regresso forçado, consagrando o princípio *non-refoulement*<sup>5</sup>:

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão

---

<sup>3</sup> A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada em 25 de Maio de 1963 em Addis Ababa, Etiópia, por iniciativa do Imperador etíope Haile Selassie por meio da assinatura da sua Constituição por representantes de 32 governos de países africanos independentes. A OUA foi substituída pela União Africana a 9 de Julho de 2002. OUA. Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados em África. Addis Abbaba, 1969. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf>>. Acesso em 08 jul. 2011.

<sup>4</sup> A Convenção da OUA é um complemento da Convenção de 1951 e não uma duplicação. Além da definição alargada do termo *refugiado*, a Convenção da OUA regula a questão do asilo e também de importantes disposições sobre o repatriamento voluntário e sobre a proibição de atividades subversivas por parte dos refugiados. GENEBRA. Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de Julho de 1951. Regula a ampliação do conceito de refugiado inserido na Convenção de Genebra de 1951.

<sup>5</sup> De acordo com o art. 33 da Convenção de Genebra de 1951 dos Direitos dos Refugiados: *Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.*

estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (CARNEIRO, 2005, p.60).

Contudo, existem inúmeros indivíduos que se encontram em circunstâncias degradantes e que não são amparados pelo Regime Internacional dos Refugiados, entre eles os deslocados internos e os apátridas, que possuem somente determinados tratados que resguardam seus direitos. Assim, é indispensável diferenciar refugiados, deslocados internos e apátridas.

De um lado, existem os deslocados internos que são considerados o maior grupo de pessoas em condições vulneráveis no mundo. Em termos gerais, são pessoas que abandonam seus lares devido à conflitos e perseguições, procuram segurança em outro lugar do território sem cruzar a fronteira estatal, tornando-se ãrefugiadosõ em seus próprios países. Na maioria das vezes não possuem proteção legal ou física de seus governos, podendo, até mesmo, serem tidos como inimigos do Estado (ACNUR, 2006). Segundo Jubilut (2007, p.166), a definição jurídica de deslocados internos se distingue da definição de refugiado em dois aspectos:

(1) por não terem cruzado fronteiras internacionais e (2) pelo fato de as causas de sua necessidade de proteção serem mais abrangentes, incluindo-se motivos de refúgio previstos somente em instrumentos regionais de proteção aos refugiados, tais como a possibilidade de catástrofes naturais.

Além disso, apesar dos refugiados e dos deslocados internos possuírem problemas similares no que concerne ao envolvimento em conflitos, o tratamento dado a eles é diferente, uma vez que os refugiados são amparados por mecanismos internacionais, como as organizações humanitárias e as agências das Nações Unidas para os refugiados, além de receberem destes organismos apoio psicológico e material para a reconstrução de suas vidas (ACNUR, 2006).

Do outro lado, conforme o disposto no Programa de Indução à Proteção (ACNUR, 2006, p.26), os apátridas ão indivíduos que não possuem nacionalidadeõ. A legislação específica para esta categoria é a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas<sup>6</sup>, que regula e melhora o estatuto das pessoas sem nacionalidade e ajuda a garantir que tenham direitos e liberdades fundamentais sem discriminação.

Cabe salientar a distinção entre os imigrantes econômicos e os refugiados, visto que os primeiros deixam voluntariamente seu país por razões de ordem econômica na busca de melhores condições de vida, contando com a proteção de seus governos. O oposto ocorre com

---

<sup>6</sup> Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951 compreende apenas os apátridas que são também refugiados, existem muitos apátridas ao qual a referida Convenção não se aplica. Ver Anexo 2 ó Estatuto dos Apátridas.

os refugiados, que abandonam seu país por temerem por suas vidas, não podendo ser devolvidos ao seu país de origem, nem a ele retornar, uma vez que não possuem proteção de seus governos (MILESI, 2005).

Nesse sentido, após diferenciar as modalidades de migrantes forçados, vale ressaltar as formas de abordagem da migração forçada. A primeira focaliza nas experiências e necessidades distintas dos migrantes forçados. Para Stein (1981), esta foi uma das razões principais para o estabelecimento do campo de estudos de refugiados. Contudo, o problema dessa abordagem é que, ao evidenciar a experiência e as necessidades comuns dos migrantes forçados, há o risco de percebê-los apenas como uma massa homogênea de vítimas carentes e passivas. Nessa perspectiva, não há uma ófigura paradigmática de refugiados que devem ser reconhecida e registrada, mas milhares de experiências variadas e distintas, cujos significados e identidades são negociados no processo de deslocamento (SOGUK, 1999, p. 4).

A segunda forma se concentra nas estimativas dos casos de migração forçada contemporânea, que para a OIM (2012), situa-se na margem de 216 milhões o número de indivíduos. Este fenômeno é produto de processos mais amplos de mudança social e econômica, os processos que normalmente são referidos como "globalização". Por fim, a terceira abordagem não se firma especificamente nas necessidades ou números de migrantes forçados, mas na comunidade internacional como um todo. A questão dos migrantes forçados obriga a reflexão sobre cidadania e responsabilidade para com o estrangeiro em perigo, que está solicitando em um determinado Estado uma vida melhor para si e para os seus. A condição do migrante forçado confronta à comunidade em relação à assuntos de cunho ético e moral e o significado do ser humano.

Desse modo, a migração forçada é um fenômeno que certamente vale a pena focar. Contudo, ao separar uma classe de migrantes forçados de migrantes em geral, depara-se com um problema que é ao mesmo tempo metodológico e ético. O problema metodológico e ético é que seja impossível aplicar o termo migração forçada para o mundo real de uma forma que se permite separar uma classe de migrantes.

Neste contexto, surgiu no cenário internacional uma nova categoria de migrantes: os ambientalmente deslocados. A Convenção de 1951 e os demais instrumentos regionais para proteção dos refugiados<sup>7</sup> não foram instituídos levando em consideração essa nova categoria, nem podem ser interpretados nos tempos modernos para incluí-los. No entanto, a despeito das

---

<sup>7</sup> Declaração de Cartagena e Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

controvérsias ao redor do tema, não se pode negar a seriedade desse debate, tendo em vista as previsões, por vezes catastróficas, das alterações climáticas e ambientais

Desde a antiguidade os seres humanos têm interagido com o meio ambiente. Os homens sempre responderam às mudanças negativas no ambiente (por forças naturais ou de esgotamento de recursos naturais), migrando para outros locais. Tanto o processo de degradação do meio ambiente quanto o processo migratório são complexos, originando uma relação problemática na interação de ambos (HENRY, 2006).

Drbohlav (1992) afirma que a qualidade do ambiente representa um dos determinantes fundamentais da migração populacional. Do mesmo modo, Carr (2005) acredita que a condição do meio ambiente não pode ser separada da decisão de migrar. De acordo com o ACNUR (*apud* Beniston, 2004), há uma evidência de ligação entre os fluxos de refugiados e a degradação dos recursos naturais. Contudo, apesar da relação entre migração e meio ambiente ser claramente observada, e constituir-se como um objeto de estudo antigo, ganhou repercussão mundial após o lançamento do relatório do IPCC (2007a), que fez uma ligação entre a degradação ambiental e a mudança climática global ou regional.

Nesse sentido, Stojanov *et. al.* (2008) afirmam que a migração ambiental se tornou um dos maiores desafios enfrentados pela sociedade humana atual em nível global e que investigação deste fenômeno é a alternativa para a gestão dos fluxos migratórios. Embora atualmente não haja dúvidas de que a migração populacional ocasionada por causas ambientais exista, grande parte da pesquisa sobre população e ambiente tem-se concentrado na mudança do meio ambiente como implicação de fluxos migratórios.

Nos resultados gerados pelos estudos da relação homem/ambiente, Suhrke (1994) observa que os impactos recíprocos do ambiente na população foram, por um tempo, negligenciados. Além disso, como Dasgupta (2000) salienta e, também, Darkoh & Mbaiwa (2002) e Lonergan & Parnwell (1998), o ambiente natural é muitas vezes um fator importante que afeta populações por meio de mudanças nas taxas de crescimento demográfico e em idade e sexo.

O processo de vinculação do ambiente natural à migração é complexo, visto que a condição do ambiente natural é parte de um contexto geral em que a decisão de migrar é tomada por indivíduos. Como resultado, para Lonergan & Parnwell (1998), a relação entre o ambiente e as migrações é raramente direta ou causal, mas em vez disso, muitas vezes indireta ou de natureza contextual. A forma indireta dessa ligação se reflete nas disputas atuais sobre

se as pessoas que se movem como resultado da degradação ambiental são "migrantes ambientais" ou "refugiados ambientais" (BATES, 2002; HUGO, 1996; SUHRKE, 1994).

Ademais, segundo Lonergan & Parnwell (1998), o intervalo de tempo entre a degradação ambiental e o início da migração é um fator complicador na relação entre o ambiente e a população. Por exemplo, pode levar anos antes que o desmatamento leve à deterioração do solo, na medida em que não podem mais ser utilizados para subsistência de seus habitantes. De acordo com Suhrke (1994, p. 485), õuma perspectiva de longo prazo é muitas vezes necessária para que o impacto do ambiente natural sobre a população se manifesteõ.

Nessa conjuntura, as mudanças no meio ambiente podem ocasionar vários problemas para qualidade de vida humana, em alguns casos, a resposta é representada pela migração como um estratégia excepcional de sobrevivência. Assim, cabe definir que indivíduos se enquadrariam na categoria de pessoas que se deslocam por motivos de alteração no meio ambiente, para que se busque a melhor forma de protegê-las e gerenciá-las.

## **1.2 Pessoa Ambientalmente Deslocada: a busca por uma definição**

Várias partes do globo estão cada vez menos habitáveis devido a múltiplos fatores como as alterações climáticas, a deterioração das terras agrícolas, a desertificação, a salinização, a poluição da água e as catástrofes provocadas pelo homem. Diversas partes do planeta já estão sentindo os efeitos adversos das mudanças no meio ambiente, principalmente as regiões mais desfavorecidas, o que acarretará fluxos maciços de pessoas procurando melhores condições para a sobrevivência.

Em consequência, aparece no cenário internacional esta nova categoria de migrantes, popularmente cunhados de õrefugiados ambientaisõ. Muito tem sido discutido sobre esses indivíduos que tem sentido os efeitos das alterações ambientais e encontram na migração a última possibilidade de sobrevivência. Contudo, o termo õrefugiadoõ tem um significado preciso no direito internacional atual, aplicado estritamente àqueles sob a proteção da Convenção de Genebra de 1951. Claramente, uma pessoa que se desloca devido aos problemas ambientais não se enquadra nesta definição, por não haver o fator de perseguição previsto da Convenção.

Além disso, existem outros questionamentos quanto ao uso do termo "refugiado". De forma estrita, o enquadramento como refugiado depende de atravessar uma fronteira internacionalmente reconhecida, diferentemente do que ocorre com indivíduos deslocados dentro de seu próprio país ó Deslocados Internos (DI)<sup>8</sup>. Nos prognósticos atuais do ACNUR (2012), a maioria das pessoas afetadas pelas alterações ambientais permanece dentro de suas próprias fronteiras. Assim, restringir a definição daqueles que cruzam fronteiras internacionais pode seriamente subestimar a extensão do problema.

Ademais, o conceito de "refugiado" tende a implicar um direito de retorno, uma vez que a motivação originada na perseguição cessou. No entanto, em casos como o aumento do nível do mar, e que, em breve, muitos não poderão retornar ao seu país de origem, distorce mais ainda a natureza do problema. A última restrição ao uso do termo, e talvez a mais importante, é a preocupação de que ao se ampliar a definição dos refugiados vítimas de perseguição, abarcando aqueles que são afetados pelas mudanças ambientais, enfraqueceria os mecanismos internacionais disponíveis e as políticas já existentes para atender aos refugiados.

Nesse sentido, o ACNUR, consciente do risco de confusão na utilização do termo òrefugiadoö, tem tratado com cautela a ideia de incluir as motivações ambientais na definição internacional de refugiados contida na Convenção de 1951, mesmo considerando este novo grupo como uma parte possível do seu mandato protetor, como ocorre com os deslocados internos. De acordo com Boano *et. al.* (2008), o ACNUR opõem-se a expressão "refugiado ambientalö, a fim de evitar confusão com outras categorias, salientando que tal definição não faz qualquer referência ao movimento transfronteiriço, à migração ligada à perseguição, aos conflitos armados e às violações aos direitos humanos (GORLICK, 2007).

Esse questionamento acerca da definição de refugiado ambiental tem contribuído para um debate acirrado nos direitos humanos internacionais. No entanto, na prática, para Gorlick (2007), há uma resistência considerável da comunidade internacional a qualquer expansão da definição de òrefugiadoö. Uma das motivações dessa resistência, se origina na desagregação das tipologias e dos estudos acerca do òrefugiado ambientalö. Todavia, não se pode ignorar o problema de definição, visto que elas são essenciais para orientar as formulações de políticas dos governos e organismos internacionais. Para Castles (2002, p. 9), òas definições refletem e reproduzem o poderö, elas fazem uma grande diferença na maneira de como os indivíduos são percebidos.

---

<sup>8</sup> Estimado em 25.9 milhões pelo ACNUR (2012).

A expressão ãrefugiado ambientalö foi popularizada por Lester Brown, do World Watch Institute, na década de 1970. Nessa época, a literatura acerca do meio ambiente foi tomada pelos escritos neo-malthusianos de grupos como o Clube de Roma, aonde emergiram discussões acerca da escassez de recursos e dos fluxos migratórios como consequência do crescimento populacional superior aos limites do meio ambiente (BLACK, 2001).

Entre as contribuições mais citadas sobre o assunto, está a de El-Hinnawi (1985), considerada o ponta pé inicial do debate sobre os refugiados ambientais. Além de delinear uma definição formal do ãrefugiado ambientalö, ele reconhece a heterogeneidade entre as pessoas deslocadas ambientalmente. Assim, El-Hinnawi (1985) incorpora à definição do ACNUR a questão de pessoas que fogem ou deixam sua terra natal em função de ameaças de vida e segurança provocadas pelo ambiente - dentre essas ameaças quaisquer mudanças físicas, químicas e biológicas nos ecossistemas ou diretamente nos recursos naturais que tornam o ambiente impróprio para manter ou reproduzir a vida humana.

Para Bates (2002), por esta definição entende-se quaisquer mudanças química, física e/ou biológicas que tornam o ecossistema (ou base de recursos), temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana. No entanto, El-Hinnawi não estabeleceu qualquer critério geral de distinção entre os refugiados, refugiados ambientais e as demais categorias de migrantes, nem especificou as diferenças entre tipos de refugiados ambientais. Desse modo, sua definição não diferenciou os refugiados que fogem das erupções vulcânicas e dos que deixam gradualmente seu *habitat* devido à degradação do solo. Nessa perspectiva, muitas pessoas podem ser classificadas sob a égide de "refugiado ambiental", fazendo com que os críticos questionem a utilidade do conceito (EL-HINNAWI, 1985). Myers (2005, p.6-7), definiu refugiados ambientais como:

as pessoas que já não podem ganhar uma vida segura em sua terra natal por causa da seca, a erosão do solo, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais, juntamente com problemas associados as pressões populacionais e a profunda pobreza. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm alternativas senão buscar refúgio em outros lugares, apesar da tentativa perigosa. Nem todos eles fogem dos seus países, muitos sendo deslocados internos. Contudo, todos têm abandonado suas terras de uma forma semi-permanente com base, se não permanente, com pouca esperança de um retorno previsível.

Locke (2009, p.172) definiu os refugiados ambientais como indivíduos que migram ãpor razões imperiosas de mudanças bruscas ou progressivas, no ambiente, que afetam

negativamente suas vidas ou as condições de vida e são obrigados a deixar a sua residência habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente". Tanto Myers (1993) quanto Locke (2009) não observam em suas definições os efeitos indiretos e seus impactos negativos em determinada população.

Na tentativa de resolver esse problema, a OIM produziu uma definição ampla de migrante ambiental, que está sendo utilizada com crescente popularidade:

Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças bruscas ou progressiva no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a abandonar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam, quer no seu país ou no exterior (OIM 2007, p. 1)

Embora esta definição permaneça controversa e não aborde todas as falhas conceituais indicadas, é considerada útil pelo modo com que incentiva o trabalho empírico, já que a ausência de uma definição é um dos maiores problemas enfrentados pelo estudo do meio ambiente e migração (MORINIÈRE, 2008).

Quanto à terminologia, as pessoas que são forçadas a sair de suas casas por conta de eventos de natureza ambiental e permanecem dentro do país são definidas como ãmigrantes ambientaisã para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), mas para o Fórum Humanitário Global (FHG) eles podem ser chamados de õdeslocados do climaã. O ponto crítico é comprovar que secas, ciclones tropicais e temperaturas extremas, sejam provenientes dos efeitos da mudança climática (IPCC, 2007, p. 72).

Assim, o uso do termo õdeslocados do climaã pelo FHG não deveria ser o mais apropriado. A expressão ãmigrantes ambientaisã da OIM também é incerta, uma vez que a expressão é empregada tanto para a pessoa que permanece dentro do país quanto para aquele que cruza uma fronteira internacional, embora ela mesma reconheça que a maioria das pessoas que são deslocadas por conta de eventos naturais permanecem dentro do país.

Como se pode observar, o debate acerca da ligação entre a degradação ambiental e a migração forçada levou ao aparecimento de uma série de termos altamente controvertidos. Na verdade, há uma grande dificuldade de lidar com esses variantes terminológicos utilizados pelos pesquisadores para se referir às pessoas que fogem dos perigos do clima e, mais geralmente, das alterações ambientais.

Dessa forma, conforme o IPCC (2001), nota-se que a expressão refugiado ambiental (ou refugiado ecológico) é mais frequente na literatura inglesa, por El-Hinnawi (1985), Jacobson (1988), Myers (1993 e 1997) e Westing (1992) durante as décadas de 80/90, bem como em alemão, *Umweltflüchtling*, por Bächler (1994) e Richter (1998), e francês, *réfugiés de l'environnement*, por Gonin & Lassailly-Jacob (2002). Por vezes, o termo, "refugiado ambiental" é substituído por "refugiado do clima" como no *Friends of the Earth* (2008) e nos casos mais extremos têm se falado até em "genocídio do clima", como no *Christian Aid* (2008)<sup>9</sup>.

Ademais, os termos são meramente descritivos e não um estatuto que confere obrigações aos Estados. A discussão sobre sua validade é, por vezes, moldada por julgamentos simplistas e rótulos preconceituosos. A falta de uma definição clara, as divergências entre os estudiosos e a emergência de um estudo mais aprofundado têm motivado controvérsias e disputas dentro e fora do regime internacional para refugiados e feito com que as relações entre as mudanças ambientais e a migração sejam objeto de debate público e científico (BOANO *et. al.*, 2008).

Nesse sentido, para Black (2001), a rejeição do conceito de ãrefugiado ambientalö é um fator que pode vir a estagnar o estudo das relações entre meio ambiente e migração. Segundo Castles (2002, p. 5), o termo refugiado ambiental öé simplista, unilateral e enganosoö. Ele implica uma monocausalidade que muito raramente existe na prática. Desse modo, os fatores ambientais e naturais fazem parte de um padrão complexo de causalidade múltipla, em que são intimamente ligados a questões econômicas, sociais e políticas.

Em um estudo recente da Universidade das Nações Unidas do Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), Renaud *et. al.* (2007, p. 29-30) definiram os indivíduos que migram por motivos ambientais como aquele que õtem de sair do seu lugar de residência habitual por causa de uma alteração ambiental. Devido às discussões políticas geradas pela utilização do termo ãrefugiadoö, os autores optaram pelas siglas MPAI (Movimento Populacional Ambientalmente Induzido) e PAD (Pessoa Ambientalmente Deslocada), que foram adotadas neste trabalho e que são consideradas adequadas para descrever a categoria geral dos movimentos migratórios, em que, o fator ambiental é decisivo, mas não necessariamente exclusivo<sup>10</sup>,

---

<sup>9</sup> Ver Quadro 1 - Terminologia utilizada para descrever as pessoas afetadas pelas mudança ambientais

<sup>10</sup> Ver Quadro 1 - Terminologia utilizada para descrever as pessoas afetadas pelas mudança ambientais

Origem	Terminologia
Escolas inglesa, Alemã e francesa	Refugiado ambiental
Organização Internacional para Migrações (OIM)	Migrantes ambiental
Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)	Ecomigrantes
Fórum Humanitário Global (FHG)	Refugiados/ deslocados do clima
Friends of the Earth	Refugiados do clima
Christian Aid	Genocídio do clima
Universidade das Nações Unidas (UNU)	Pessoa Ambientalmente deslocada

**Quadro 1. Terminologia utilizada para descrever as pessoas afetadas pelas mudança ambientais**

Apesar da definição da pessoa ambientalmente deslocada incluir aqueles que migram de sua residência habitual devido a mudanças no seu ambiente, ela ainda se mantém vaga no sentido de que não engloba as duas características mais importantes dos deslocados ambientais: a transformação do ambiente para um menos adequado à ocupação humana e o reconhecimento das causas dessa migração. Nesse sentido, outro passo imprescindível para a evolução dos estudos acerca das pessoas ambientalmente deslocadas é identificar e definir os critérios de classificação utilizados.

### **1.3 Classificação**

A busca por uma concepção para enquadrar os indivíduos afetados pelas mudanças ambientais deixou de ser apenas uma discussão semântica, visto que terá implicações reais no tocante às obrigações da comunidade internacional sob a norma internacional.

Os autores, como visto, procuram formular uma concepção adequada da relação entre mudança ambiental e migração utilizando as tipologias do estudo de El-Hinnawi (1985), para quem, existem três grandes categorias de migrantes ambientais: 1) as pessoas que são deslocadas temporariamente devido a catástrofes (natural ou antrópica), mas que podem retornar ao seu lar original quando o dano ambiental tiver sido reparado; 2) pessoas que estão permanentemente desalojadas e foram reassentados em outro lugar por motivo de uma drástica mudança ambiental; e, 3) as pessoas que migram de seu local de origem em busca de uma melhor qualidade de vida, quando o seu habitat original foi degradado a ponto que não suprir as necessidades básicas.

Jacobson (1988) inclui pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento, como a Barragem das Três Gargantas, ou por acidentes como Bhopal, Chernobyl. Assim, o projeto atual distingue refugiados ambientais com base em critérios relacionados com as características de alteração ambiental: a sua origem (natural ou tecnológica), a sua duração (aguda ou gradual), e se a migração foi um resultado previamente planejado (intencional ou não). E, ainda, cabe observar que os fluxos resultantes destas alterações podem ser diferenciados a partir de três categorias de rupturas: catástrofes, expropriações e deteriorização.

Sob outra perspectiva, Suhrke (1993), fundamentado em Bilsborrow (1992), alega que nem todos os migrantes que respondem aos estímulos do ambiente podem ser enquadrados no grupo de indivíduos ambientalmente deslocados. Para Bilsborrow (1992), a discussão em si não está em fazer concessões para um enquadramento de um indivíduo dentro de uma definição legal, mas sim nas implicações conceituais de tentar homogeneizar os migrantes de caráter ambiental. Desta forma, Suhrke (1993) defende que os indivíduos que migram temporariamente em resposta a uma mudança cíclica ambiental, e para quem a migração sempre se mostrou um meio de garantir a subsistência, não se encaixam no *status* de pessoa ambientalmente deslocada.

A partir desse entendimento de Suhrke, certos autores comumente buscam diferenciar refugiados ambientais de migrantes voluntários, pontuando o papel do meio ambiente na decisão de migrar. Parte dessa literatura, como Suhrke (1993) e Bates (2002), faz a distinção considerando uma mudança brusca na condição do ambiente. Para Suhrke (1993), a caracterização das duas categorias - pessoa ambientalmente deslocada e migrante voluntário - ocorre no momento da tomada de decisão de migrar. Os que agem preventivamente são

concebidos como migrantes, enquanto os refugiados são aqueles que migram quando as condições ambientais não podem mais manter seu meio de vida.

Hugo (1996) desenvolve esse enfoque ao considerar o fator coercitivo da alteração ambiental como o agente gerador de migração. Nesse sentido, ele propõe uma concepção de refugiado baseada no grau de escolha e/ou coação na tomada de decisão do migrante para se mover. De acordo com o autor, de um lado a escolha do migrante é o fator crucial que induz seu movimento, do outro, o migrante se defronta com a morte e/ou o ambiente hostil e degradado ao permanecer no seu local de origem. Do mesmo modo que Suhrke (1993), Hugo (1996) entende a escolha considerando o grau de prevenção em que um migrante potencial pode mover-se. Nesse sentido, ele cita os estudos de Kunz (1973) acerca dos refugiados cinéticos<sup>11</sup>, diferenciando os migrantes preventivos da resposta dos ãrefugiadosö.

Bates (2002) segue tacitamente essa tendência ao afirmar que a alteração no meio ambiente pode influenciar na migração, além de levantar a questão do *continuum* de escolha para distinguir os tipos de migrantes ambientais. Segundo Bates (2002, p. 468), esse grupo é composto por três categorias: os ãinvoluntáriosö, refugiados ambientais, que não possuem qualquer controle sobre sua realocação devido à drástica mudança ocorrida no ambiente; os que são ãcompelidosö/obrigados a mover-se por sentirem as alterações, ou migrantes ambientais; e, aqueles que se deslocam "voluntariamente", ou migrantes.

Bates (2002) enriquece o debate ao tentar dar sentido no modo como a transformação da qualidade do ambiente pode induzir a migração, elencando tipologias de perturbação ambiental ao considerar a raiz da alteração: a sua origem (natural ou tecnológica), a sua duração (aguda ou progressiva), e a medida em que a migração é um efeito previsto da perturbação (intencional ou não), conforme o quadro 2 abaixo.

Origem	Duração	Planejamento	Grau da degradação
Natural	Aguda	Intencional	Possibilidade de Reabilitação
Tecnológica	Gradual	Não Intencional	Irreversível

**Quadro 2. Características da Ação Ambiental**

<sup>11</sup> O modelo de Kunz (1973) parte da ideia de expulsão, ou seja o refugiado não é atraído para fora, mas é empurrado para fora. Dada a escolha, ele permaneceria no local de origem. Ele considera dois tipos de refugiados cinéticos: movimentos de refugiados e movimentos de antecipação de refugiados. A antecipação de refugiados ocorre quando o indivíduo prevê os acontecimentos antes de uma crise, o que torna impossível uma saída ordenada. Superficialmente, o refugiado antecipatório remete à ideia de migrante voluntário, mas diferentemente do voluntário que possui um destino preferido, ele busca um país disposto a aceitá-lo.

Nesse sentido, a literatura continuou desenvolvendo as tipologias para as pessoas ambientalmente deslocadas. Renaud *et al.* (2007, p.29) propõem a seguinte distinção: migrante ambiental motivado, migrante ambiental forçado e refugiado ambiental. Um migrante ambientalmente motivado "pode partir" antecipadamente devido a uma contínua deterioração do ambiente. Este deslocamento pode ser temporário ou permanente, podendo ser observado em casos como o êxodo rural do Nordeste do Brasil para São Paulo devido a longos períodos de seca.

Por outro lado, de acordo com Renaud *et al.* (2007, p. 29), o migrante ambiental forçado "tem que sair" do seu local de origem, precavendo-se do agravamento da situação, o que ocorre muitas vezes de modo permanente. Essa categoria pode ser ilustrada pelas populações atingidas pela elevação do nível do mar ou desertificação do Sahel na África. Assim, como observado por Brauch (2005), nesses dois primeiros grupos, há a escolha entre partir ou permanecer, embora as circunstâncias apresentadas já englobem o dilema de sobrevivência. Já a diferenciação entre o migrante ambiental e o refugiado ambiental está na temporização das ações necessárias. Os refugiados ambientais, aqui abarcados os refugiados de desastre, fogem de uma situação já constituída; este fluxo pode ser transitório ou não e pode ser observado nos casos de inundações ou episódios como o furacão Katrina.

Outro critério levantado por Renaud *et al.* (2007, p. 30) é o balanço do grau de degradação ambiental e possibilidade de reabilitação do ambiente. A partir desses critérios ele questiona a hipótese de solicitar refúgio/subsistência permanente em outro local. Isso poderia ser aplicado, por exemplo, em locais em que a manutenção da vida é inviabilizada pela desertificação irreversível. Nitidamente, há a necessidade de uma proteção internacional e de assistência semelhante ao de pessoas que fogem de perseguição, violência generalizada, violação aos direitos humanos etc., independentemente de terem cruzado uma fronteira ou não.

Um projeto financiado pela Comissão Europeia denominado EACH-FOR e orientado por políticas da Comissão Europeia, realizou um profundo estudo sobre migração ambiental. Para os fins do projeto, Dun *et al.* (2007, p. 1) utiliza o termo Pessoa Ambientalmente Deslocada (PAD), que se aplica a pessoas que se enquadram em três categorias: migrantes ambientais, deslocados ambientais, deslocados pelo desenvolvimento. A motivação comum que liga essas categorias é a saída ou fuga do seu lugar habitual de residência devido à degradação ou alteração ambiental. Este fator pode se mesclar a fatores sociais, econômicos

ou políticos, porém as causas ambientais precisam ser identificadas como um motivo principal para deslocamento<sup>12</sup>.

O deslocamento pode ser temporário (de curta ou longa duração) ou permanente, não havendo distinção dos indivíduos que cruzam ou não as fronteiras. O ponto divergente entre primeira categoria (migrantes ambientais) e as duas últimas (deslocados ambientais e deslocados do desenvolvimento) é a decisão voluntária em oposição a migração forçada. Já a principal distinção entre as duas últimas categorias é se o deslocamento é ou não planejado a depender da situação (DUN *et. al.* 2007).

Os migrantes ambientais são pessoas que optaram por sair voluntariamente do seu local de residência habitual, tendo como motivo principal fatores ambientais<sup>13</sup>. Este tipo de migração é proativa, e pode também ser vista como uma estratégia de enfrentamento<sup>14</sup>. Apesar desta categoria enfatizar que a degradação ambiental ou mudança é a razão dominante para a migração, cabe observar a dimensão ambiental em outras causas da migração, por exemplo motivos econômicos ou políticos, visto que fatores ambientais muitas vezes estão subjacentes e cumulativos a alterações sociais (DUN *et. al.* 2007).

No que se refere aos deslocados ambientais<sup>15</sup>, compreende os indivíduos que são forçados a abandonar a seu local habitual de residência, porque a sua vida, a subsistência e o bem-estar estão gravemente ameaçados como consequência de processos ambientais adversos (naturais e/ou desencadeadas pelo homem)<sup>16</sup>. Esta categoria engloba as pessoas deslocadas que são forçadas a sair ou fugir de seu local de origem devido a uma rápida ou lenta degradação do ambiente, por exemplo desastres naturais, degradação do solo e a elevação do nível do mar. (DUN *et. al.* 2007)

Quanto aos deslocados devido ao desenvolvimento ou intencionalmente reassentados, inclui os indivíduos que são obrigados a se deslocar devido à implementação de um projeto de desenvolvimento ou política de uso da terra, tais como construção de barragens,

---

<sup>12</sup> Ver Quadro3 - Características da Migração Ambiental

<sup>13</sup> Por exemplo: desastres naturais, degradação lenta da terra, aumento do nível do mar etc.

<sup>14</sup> Cabe asseverar não estão incluídos nessa categoria os migrantes amenos que são indivíduos que pode sair do seu lugar de origem devido a um sentimento subjetivo que o ambiente está sendo degradado por motivos de calor, frio, chuva etc.

<sup>15</sup> Esta categoria é similar as duas definições de "migrante ambientalmente forçado e òrefugiados ambientais", proposto por Renaud (2007). A diferença está no fato da rapidez com que as pessoas são forçadas a se mover.

<sup>16</sup> Por exemplo desastres naturais, degradação lenta da terra, aumento do nível do mar etc. Essa definição se assemelha a de Jeff Crisp, Special Advisor on Policy and Evaluation, UNHCR *APUD* Gorlick, B. Environmentally Displaced Persons: A UNHCR Perspective. Presentation given at Environmental Refugees: the Forgotten Migrants. Discussion Event, UN Headquarter, New York, 16 May 2007.

desenvolvimento da infra estrutura de transportes e projetos de conservação da vida selvagem. Esta categoria corresponde ao que é comumente chamado na literatura existente deslocamento induzido de população devido ao desenvolvimento (DUN *et. al.* 2007).

Vale salientar que esta terceira categoria de pessoas ambientalmente deslocadas difere significativamente duas outras categorias acima, visto que este tipo de deslocamento é planejado e previsto, além de haver uma entidade legalmente responsável por indenizá-las. Assim, as questões que envolvem mudança, assistência e proteção diferem muito das demais categorias, já que as outras formas de deslocamento ambiental ocorrem de forma inesperada e sem planejamento adequado (DUN *et. al.* 2007)

<b>Grau de Escolha</b>	Voluntário	Compelido	Involuntário	Intencional/ planejado
<b>Duração</b>	Temporária de curta duração	Temporária de longa duração	Permanente	

**Quadro 3. Características da Migração Ambiental**

Pelo exposto, apesar das tentativas de evolução, as ressalvas quanto à classificação dos indivíduos ambientalmente deslocados parecem ser plenamente justificadas, coagindo, de certa forma, a consciência da comunidade científica acerca das consequências das suas escolhas terminológicas e apontando a necessidade de definições claras dos diferentes aspectos do fenômeno. Para isso, é necessário também analisar a evolução do debate científico acerca desse tipo de migração.

#### **1.4 O debate acerca das Pessoas Ambientalmente Deslocadas (PAD)**

Uma compreensão do contexto político mais amplo acerca do debate sobre os refugiados ambientais possui um lugar de destaque para um entendimento abrangente de pontos de vista divergentes sobre o assunto. Publicações contínuas de evidências científicas sobre as alterações ambientais, de um modo geral, tem desempenhado um papel crucial para manter a questão das pessoas que migram motivadas pela perda da qualidade do ambiente no centro das atenções acadêmica e popular, mesmo com a falta de uma evidência empírica concreta sobre o assunto.

Dessa forma, é difícil estimar a proporção do deslocamento de pessoas devido a fatores predominantemente ambientais, tais como catástrofes ambientais. Apesar da carência de definições precisas, a literatura tem tentado estabelecer números para esta nova categoria. Para Doos (1997), este exercício é bastante complexo devido à diversidade de fatores que precisam ser considerados e sua cadeia de interações. Quantificar torna-se ainda mais complicado, visto que a maior parte do movimento de pessoas permanece dentro do próprio território, sobretudo na fase inicial da alteração.

Quando a expressão "refugiado ambiental" foi introduzida pela primeira vez na década de 1970, as opiniões de especialistas se dividiram no entendimento da caracterização do fenômeno. Nesse sentido, os autores iniciaram a elaboração de estudos sobre o vínculo entre alteração ambiental e a mobilidade humana. Jacobson (1988) buscou desenvolver a definição de El-Hinnawi e lançou uma das primeiras, e mais citadas, estimativas acerca do número de refugiados ambientais existentes: ela estimou em cerca de 10 milhões, depois de avaliar a quantidade de indivíduos que necessitaram de deslocamento motivados pela seca que assolou parte do Sahel Africano na década de 1980.

O valor da pesquisa de Jacobson (1988) foi importantíssimo para o estudo da migração ambiental, pois foi além da mera aplicação da definição de El-Hinnawi (1985), ao fornecer uma estimativa do número de refugiados ambientais existentes na época, e, ainda, evidenciar o potencial de como as transformações ambientais poderiam ocasionar fluxos migratórios de cunho ambiental no futuro. Ao trazer para o debate a ciência do clima e os modelos climáticos globais, Jacobson propôs uma abordagem empírica em uma discussão que até então tinha permanecido apenas em âmbito teórico, ultrapassando a simplicidade do pensamento neomalthusiano.

O trabalho de El-Hinnawi (1985), em conjunto com o de Jacobson (1988) evidenciou o amplo volume dessa nova categoria de migrantes que surgiu na cena internacional. Contudo, autores como Bilsborrow (1992) e McGregor (1994) aprimoraram o debate ao acrescentar suas experiências com migração aos argumentos atinentes aos refugiados ambientais. Estes autores fazem críticas pontuais à conceituação simplista do termo "refugiado ambiental". Em Bilsborrow (1992), no modo como se coloca o ambiente como o único fator gerador de migração e, em McGregor (1994), na negação da capacidade humana de resposta às transformações no ambiente, desconsiderando assim a ação humana.

Vale ressaltar que o trabalho inicial sobre o tema foi produzido em grande parte por estudiosos do meio ambiente, enquanto especialistas em migração demonstraram inicialmente pouco interesse em suas descobertas. Ademais, segundo McGregor (1994), no final da década de 1980, quando o termo "refugiado ambiental" entrou em uso, o lobby ambiental foi dominado pelo paradigma de conservação. O uso romancado do termo "refugiado ambiental" foi muito provavelmente utilizado para angariar o apoio para as questões de proteção ambiental. Jacobson (1988) argumenta que o crescente número de migrantes de caráter ambiental é uma evidência de que o mundo não é mais um lugar habitável e o número crescente de refugiados ambientais representa a melhor medida disponível de mudanças nas condições físicas da terra.

Assim, parece que o lobby ambientalista por muito tempo alimentou o fogo político sobre a migração para os fins de proteção ambiental. Ao mesmo tempo, mudanças importantes ocorreram nas esferas, popular e política, sobre as questões de asilo e migração. O declínio da guerra fria e a queda do Muro de Berlim (1989), acarretaram aumento do número de migrantes e requerentes de asilo (O'LEAR, 1997).

Como resultado, as questões de asilo e migração foram trazidas para esfera pública coberta por um discurso de um número alarmante de migrantes, uma soberania dos países acolhedores afetada e as questões de bem estar dos migrantes. Nesta conjuntura, para McGregor (1994), a noção do migrante ambiental foi utilizada para defender medidas restritivas. Neste caso, utilizou-se a noção de colapso ambiental como uma advertência, argumentando que a crise do Sul poderia acarretar outra crise nos países do Norte devido ao fluxo de pessoas (O'LEAR, 1997).

Além disso, como Black (2001) assinala, o discurso pautou-se nos falsos requerentes de asilo, afirmando que os que chegavam ao Norte eram realmente refugiados ambientais e não tinham qualquer direito de proteção, dadas as condições da Convenção de 1951. Assim, o discurso sobre os refugiados ambientais são utilizados por ambos os entendimentos, para aumentar as restrições na fronteira, e pelos governos nacionais, para se esquivarem de suas responsabilidades internacionais para os requerentes de asilo.

Desde então, muitas estimativas de fluxos migratórios ambientais têm sido publicadas. Apesar de um esforço combinado por estudiosos de migração, as pesquisas acerca da temática no período dos anos 1990 tornaram-se cada vez mais polarizadas. Na vanguarda desse debate, destacam-se Myers (1993), que publicou números alarmantes sobre os refugiados ambientais,

e Black (2001), o minimalista que desenvolveu um estudo radical que questionava a tese da existência de pessoas ambientalmente deslocadas.

Myers tem sido um dos escritores mais apocalípticos sobre o tema. Em seus anos de estudo, escreveu diversos artigos e livros que relaciona as transformações ambientais aos fluxos migratórios. Ao ampliar os números de Jacobson (1988), propõe uma estimativa que supera o atual número de refugiados reconhecidos internacionalmente - 10 a 25 milhões. Ademais, Myers prevê um aumento acentuado em 200 milhões para o futuro. (MYERS 1993; MYERS E KENT, 1995; MYERS, 1997, MYERS, 2002; MYERS, 2005).

Castles (2002) averiguou que Myers (1993; 1997; 2002) analisa as mudanças sob uma perspectiva macro de crescimento acelerado da população em países menos desenvolvidos e conecta a mudança do clima a ocorrências de desertificação, de falta de água, de esgotamento de recursos, de perda da biodiversidade, de elevação no nível do mar e outros. Ao se basear no pensamento malthusiano, apoiado em teorias de mudança ambiental, projeta cenários com uma pressão demográfica cada vez maior e um clima alterado atrelado a uma base de recursos cada vez menor. Segundo Myers (1997), isto será mais acentuado nos países em desenvolvimento, devido às taxas de fertilidade mais elevadas e as desigualdades existentes que causam maior vulnerabilidade às mudanças ambientais.

Myers (1997) também comenta sobre como o impacto combinado da elevação do nível do mar, com o aumento de eventos climáticos extremos, e a subsidência (resultado de extração de água subterrânea) agravam as enchentes e a salinização dos solos. Para ele, isso irá resultar no deslocamento forçado de pessoas que vivem em áreas de baixa densidade, como o Delta do Nilo, a costa leste da China e Bangladesh. (MYERS, 1997).

O prognóstico futuro de Myers (2002; 2005) contrasta com Black (2001), que defende não existência de refugiados ambientais. O pensamento de Black (2001) exprime uma visão drástica e pronta para desbancar completamente a tese da migração ambiental. Ele faz uso de três argumentos em oposição aos maximalistas. Em primeiro lugar, ele argumenta contra a desertificação entendida como um agente gerador de refugiados. Essa crítica atribui eventos no Sahel às mudanças cíclicas na chuva e argumenta que a cobertura do solo se recuperou no Sahel mesmo depois de secas periódicas. Esse movimento migratório cíclico constitui uma parte fundamental da subsistência do Sahel, que sempre utilizou a migração como forma de sobrevivência em um ambiente precário. A partir daí, ele passa a desafiar a noção de que a elevação dos mares e as inundações irão gerar refugiados ambientais.

Black (2001) defende que o desenvolvimento mal planejado e as disparidades Norte-Sul são os grandes culpados para a geração de vulnerabilidade à mudança ambiental. Ele assevera que a mudança ambiental é apenas uma causa próxima do deslocamento, enquanto que a raiz do problema se encontra em desigualdades globais de desenvolvimento. É importante notar que, ao negar a existência de "refugiados ambientais", Black (2001) não descarta a existência de um vínculo entre mudança ambiental e migração e seu argumento sobre a migração circular na região do Sahel é prova disso. Sua noção é compatível com a ideia de que a mudança ambiental pode ser relacionada com a migração e esta mudança é o resultado de ações humanas ao atingir os limites da sustentabilidade (BLACK, 2001).

Embora Black seja um dos escritores mais conhecidos da escola minimalista, ele não foi o primeiro a discutir este ponto. Lonegran (1998) argumenta que dada a dificuldade de separar os fatores ambientais de migração a partir de contextos sociais e econômicos, é correspondentemente impossível discernir um relacionamento linear determinístico entre mudança ambiental e migração. Nesse sentido, Lonegran (1998) considera absurdo falar de "refugiados ambientais" ou até "migração induzida por fatores ambientais".

Lonegran (1998) admite que, embora seja possível identificar as circunstâncias em que o ambiente constitui um importante fator para o movimento, o conhecimento sobre a maneira pela qual o movimento vai se manifestar ainda é insuficiente. Para embasar esse argumento, ele cita casos em que as zonas afetadas por degradação ambiental (como Cidade do México que em modelos maximalistas levaria à emigração) têm atraído migrantes. Por estes motivos, o autor defende mais pesquisas sobre os mecanismos pelos quais a mudança ambiental interage com contextos sociais e econômicos para gerar migração. Além disso, também aponta o papel significativo que o desenvolvimento desempenha, no que se refere à vulnerabilidade às mudanças ambientais e, assim, argumenta que, na raiz, muitas vezes o que parece ser a migração do ambiente determinado é, na verdade as disparidades de desenvolvimento entre as diferentes regiões do globo (LONERGAN, 1998).

Castles (2002) busca compreender entendimentos tão divergentes, investigando as diferentes metodologias utilizadas nos estudos que ligam as mudanças ambientais às migrações forçadas e suas conclusões díspares no que se refere à existência de refugiados ambientais. Uma possível forma de harmonizar enfoques tão diferentes é sugerida por Jambor (1992, p.54), ao reconhecer que juízos de realidade não são unânimes e se devem considerar as possíveis consequências do desmatamento, da poluição e da utilização de certos produtos

no futuro do ambiente. Ademais, uma mudança nos tradicionais padrões climáticos, aliado a um aumento do nível do mar, ameaçaria o *habitat* e sustento básico de milhões de indivíduos, o que geraria um fluxo maciço de pessoas.

Outro trabalho em que se observa esse debate polarizado é o de Suhrke (1993; 1994), principalmente ao tentar dar sentido às opiniões divergentes, por meio da realização de um diálogo entre as escolas minimalista e maximalista dentro do estudo sobre a migração ambiental. Conforme Suhrke (1993), a escola maximalista alega a existência de um elevado contingente de refugiados ambientais e tem como seus maiores defensores El-Hinnawi. Myers, apesar de não mencionado nos trabalhos de Suhrke, seguramente se encaixa nessa escola.

De outra forma, a escola minimalista, que abarca autores como Bilsborrow (1992), destaca a complexidade da interação entre os sistemas ambientais e sociais, para então examinar a teoria de umnexo causal que incide na relação entre mudança ambiental e migração. Suhrke (1995) argumenta que esse tipo de migração não é mono causal e a escassez de empirismo acerca da temática é o efeito desses processos de mudanças ambientais, que atuam provocando o fluxo migratório, sendo difícil, assim, quantificar.

Nesse contexto, observa-se que os estudos da escola maximalista conferiram credibilidade pelos resultados à comunidade científica, que continuam a gerar um consenso cada vez maior na escala e na inevitabilidade das mudanças ambientais. Igualmente, a escola minimalista impossibilitada de negar a evidência no que se refere às transformações no meio ambiente, e consciente das dificuldades enfrentadas ao tentar simplificar a relação entre mudança ambiental e migração, passa a se concentrar na melhor concepção, na interação entre migração, meio ambiente e refugiados (HUGO, 1996).

Escola	Característica	Argumento	Defensores
Maximalista	Alarmista baseada em estimativas	Aumento populacional	El-Hinnawi; Myers; Jacobson
Minimalista	Nega a existência dos refugiados ambientais	Desigualdade global de desenvolvimento	Bilsborrow; Black; Lornegran

**Quadro 4 - Escolas de Migração Ambiental**

Em continuidade, houve a evolução dos debates relacionados à migração ambiental. Contudo, devido à mutabilidade das questões políticas ligadas a temática das alterações no meio ambiente, a discussão entre migração e transformações ambientais se tornou altamente polarizada, por não dizer ineficaz.

Na conjuntura quase apocalíptica sobre os impactos da mudança ambiental e climática aclamada pela escola maximalista, embora tenha sido assolada por fortes críticas por sua superficialidade, se mantém e está sendo utilizada de maneira novelística, tanto pelos meios de comunicação quanto por parte da literatura, influenciando o discurso e a imaginação popular. É possível ver o reflexo dessas ameaças em resposta de determinadas organizações e grupos humanitários. Na publicação da *Christian Aid* (2007) "Fluxo humano: A verdadeira crise da migração", pode-se encontrar a previsão de deslocamento de 1 bilhão de pessoas até 2050. Demais instituições têm levantado números altíssimos na busca por uma maior proteção ambiental.

Outros relatórios como "Um guia para cidadãos refugiados do clima" do *Friends of Earths* (2007) e "Migrantes climáticos no Sul da Ásia: As estimativas e soluções" do *Greenpeace* (2008), demonstram essa tendência de utilizar números maximalistas. Estes estudos tem a finalidade de chamar atenção da população e, conseqüentemente, formadores de políticas para ações, com intuito de identificar as fontes de aquecimento global e/ou para a definição de um *status* jurídico internacional da pessoa ambientalmente deslocada, de forma a proteger formalmente os indivíduos forçados a deixar seu local de origem por motivo de mudanças ambientais ou catástrofe.

Não se pode desconsiderar a importância dos estudos maximalistas e seus reflexos no levantamento da temática em âmbito global, mas observa-se um maior desenvolvimento da literatura sobre o tema dentro da escola minimalista. Contudo, em oposição, autores dentro do paradigma minimalista se preocuparam extremamente com a representação simplista da abordagem maximalista e evitam os indícios das possíveis conseqüências da aparente mudança ambiental e do modo como essas conseqüências podem influenciar na mobilidade humana.

Inicialmente, os minimalistas apresentaram uma resistência à expressão refugiado/migrante ambiental, motivada, sobretudo, pela não inclusão de elementos que poderiam influenciar a migração. Contudo, diminuiu com um crescente reconhecimento do fato de que uma compreensão da interação entre o econômico, o ambiental e a união de forças

na condução da migração é valiosa, e que o termo "migrante ambiental" destaca esta relação complexa (MORRISSEY, 2009).

Embora os acadêmicos reconheçam o potencial da mudança ambiental como fator de indução da migração, muitos continuam a apontar para o fato de que ainda não existe nenhum caso claro de uma pessoa que se enquadre como ambientalmente deslocada, uma condição que eles afirmam ser uma consequência de problemas conceituais.

De acordo com Raleigh *et al.* (s/d), os autores reconhecem cada vez mais a importância das relações entre mudança ambiental e migração e, ainda, há convites à apresentação de trabalhos empíricos sobre o tema, para determinar o grau em que é possível separar meio ambiente de outros fatores que conduzem a migração. No entanto, houve também uma série de argumentos contra a expansão da definição da Convenção de 1951 por receio de diminuir o nível de proteção aos refugiados já existentes (KING, 2006).

Para Morrissey (2008), a escrita acadêmica, em alguns casos, fez o que seria considerado adequado, para conceber mudança ambiental no universo da migração forçada, onde, para Bassett & Turner (2007), estes imigrantes não precisam ser vistos como vítimas. Em uma discussão que engloba, de modo apropriado, os motivos que acarretam a migração, Hampshire (2002) argumenta que não é acertado apenas classificar os indivíduos expostos a variáveis na qualidade do ambiente, baseando as motivações migratórias em termos de impactos econômicos secundários.

Além disso, autores como Morrissey (2009) e Wigley & Raper (2005) expuseram a forma pelo qual o diálogo sobre os refugiados ambientais tem privilegiado modelos ineficazes de distribuição da população e que, em um mundo em mudanças inevitáveis, a mobilidade pode ser encarada como uma forma bem sucedida de adaptação às alterações no meio ambiente.

Há uma constante intersecção na dialética dos debates populares e acadêmicos nos círculos políticos. O IPCC tem adaptado seu posicionamento, antes direcionado à abordagem maximalista. A grande mudança ocorreu no âmbito do ACNUR, que inicialmente se colocou contrário ao estabelecimento formal da categoria de "refugiado ambiental", para Gorlick (2007), tanto por razões do seu mandato, quanto pela proteção que vai além de sua responsabilidade. Ademais, em uma publicação, a OIM (2007) também adotou o conceito de migrante ambiental.

Além destas discussões, a problemática do deslocamento humano induzido pelas alterações ambientais tem ganhado novos contornos. Bell (2004) utiliza a teoria política em seus estudos ao enfatizar as obrigações éticas entre os Estados no tratamento dos potenciais deslocados ambientais. Autores como McNamara (2007) empregam a análise do discurso com o intuito de perceber como o debate sobre os refugiados ambientais está sendo concebido no âmbito das instituições que operam com o tema das migrações como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Dentro das escolas de pensamento as dúvidas quanto ao grau da alteração ambiental é de apreensão. Alguns pontos críticos têm sido levantados das esferas sociais e ambientais. Para Alley *et al.* (2003), Cairns (2004; 2005) e Smith (2007), são aqueles gerados por mudanças drásticas no ambiente e/ou nos sistemas sociais, modificando sua função. No tocante à migração, o receio é que os fluxos de pessoas podem tomar grandes proporções repentinamente, seja porque houve uma alteração brusca no sistema ou, ainda, pela sobrevivência em um ambiente dramaticamente alterado. Nesse sentido, muitas hipóteses são levantadas, mas as respostas são imprevisíveis devido a não linearidade em ambos os padrões ambientais e/ou sociológicos.

Assim, as razões políticas pelas quais a maior parte do debate sobre a relação entre mudança ambiental e migração foi contestada, o futuro da discussão provavelmente continuará oscilando entre os grupos, variando em suas reivindicações, a fim de representar seus interesses. Diversas polêmicas emergem do assunto, devido, sobretudo ao alarmismo feito ao redor da questão, para capturar a atenção pública. Todas essas discussões complicam ainda mais a formulação de políticas, pois é a reconstrução de um sistema que precisa ser repensado ao abordar a questão da migração ambiental, sendo necessário um gerenciamento global das questões de migração e meio ambiente.

Todos esses cenários, seus métodos e seus pressupostos subjacentes são criticados e debatidos. Não há como se falar em migração ambiental em escala global sem considerar os fatores que induzem esse tipo de migração que serão detalhadamente examinados em seguida. Embora os estudos sobre migração ambiental sejam fragmentados e as previsões alarmistas permanecerem como um modo de capturar o interesse do público, os cientistas ambientais são agora mais cautelosos ao tratar do tema das pessoas potencialmente afetadas. Além disso,

especialistas de migração estão cada vez mais preocupados em incluir o papel das condições ambientais em suas pesquisas sobre esse processo migratório.

### **1.5 Multicausalidade de Fatores**

Diversas pesquisas, como a de Hugo (1996), defendem que alterações ambientais que impulsionam deslocamentos muitas vezes são subproduto de fatores econômicos, demográficos ou políticos. Além disso, o círculo vicioso de fenômenos são muito frequentes, sendo difícil isolar os fatores ambientais de outros geradores de migração. Assim, há um consenso que fatores naturais não são a única causa da migração ambiental e que a situação econômica, social e política pode também ser uma ameaça e, a depender do caso, aumentar ou diminuir o fluxo de migrantes ambientais. Além do erro científico de simplificar os processos em curso, seria um risco excluir a responsabilidade política, ao destacar apenas a ação da natureza (CAMBRÉZY, 2001).

A escassa atenção dispensada às condições ambientais em pesquisa de migração contemporânea explica em parte o domínio do grupo maximalista no debate de migração e mudança climática. Contudo, há um consenso crescente de que as causas múltiplas e sobrepostas e as motivações dos fluxos migratórios estão cada vez mais fundamentadas por evidências empíricas. Os diferentes tipos de migração ambiental dificilmente têm apenas uma única causa (MYERS, 1997).

A degradação ambiental constitui apenas uma das causas, intimamente ligada a outros fatores como a exclusão social e econômica, a pobreza e a distribuição desigual de recursos, as questões fundiárias, a evolução demográfica, as limitações institucionais, os conflitos nos países de origem. Às vezes, identificar a motivação principal desses movimentos pode ser impossível, pois várias causas se reforçam mutuamente. Assim, a migração ambiental pode ser abarcada por qualquer movimento que seja dirigido por um fator ambiental. Independentemente do indivíduo cruzar as fronteiras internacionais ou permanecer no interior do país, este movimento pode ter natureza voluntária ou forçada, ou uma combinação de ambas as categorias (BLACK, 1998).

O grau em que mudanças ambientais levará ao deslocamento em massa é debatido também devido ao nível de incerteza sobre os efeitos das mudanças ambientais na

compreensão geral. A complexa relação entre mudança ambiental e migração também requer, em parte, que se avalie a ação humana. Nesse sentido, uma previsão do impacto das alterações climáticas sobre a migração é difícil de fazer, porque as mudanças terão consequências diferentes nas regiões em decorrência da variável de capacidade de enfrentamento de cada local específico e suas estruturas sociais, políticas e econômicas, como se pode observar no caso do Furacão Katrina nos estados Unidos em contrapartida ao caso da Tsunami na Indonésia (BLACK, 1998).

Isso aponta para o fato de que as pessoas não têm o mesmo acesso aos recursos que são necessários para se adaptar às mudanças ambientais ou o que pode ser descrito em termos de vulnerabilidade ou capacidade de adaptação. A vulnerabilidade à mudança ambiental é o grau de suscetibilidade que sistemas biológicos, geofísicos e sócio-econômicos possuem. A capacidade de adaptação seria na medida em que os indivíduos tivessem condições de lidar com os impactos adversos dessas mudanças. Sob esta ótica, a ocorrência da migração depende do modo como a população afetada por mudanças ambientais adversas são capazes de responder e se adaptar. A identificação de regiões que provavelmente possam ser mais afetadas pelas alterações ambientais não implica que a migração ocorrerá necessariamente nessas zonas geográficas (BLACK, 2001).

Metodologicamente, o desafio é conseguir prever impactos futuros da mudança ambiental quando o objeto é uma migração altamente complexa. Como já exposto, existe um consenso de que as preocupações iniciais acerca da abordagem malthusiana, entre a mudança na qualidade do ambiente e a migração, saíram de foco e que o principal se centrou na discussão sobre o potencial das mudanças ambientais e seu impacto nas estratégias de migração. Esta abordagem, no entanto, embora agora mais reconhecida pela comunidade científica, ainda apresenta muitos desafios.

Um grande problema, quando se trata de qualquer questão relacionada com a mudança ambiental, é como a mudança é definida. Atualmente o processo acordado tem sido o de definir uma modificação no clima como uma alteração significativa na média das condições climáticas. Embora tenha havido um acordo geral sobre essa definição, ainda apresenta problemas para os cientistas que trabalham sobre os impactos potenciais das mudanças climáticas (BLACK, 2001).

No caso da migração ambiental, orientada para essa definição, significa que só se pode atribuir o título de mudança ambiental a eventos que se relacionem com um conjunto

diferente de condições ambientais médias. Um resultado disso é que permanecerá excepcionalmente difícil identificar um indivíduo que migrou em resposta à mudança ambiental. Estas explorações empíricas sobre a relação potencial entre mudança ambiental e migração têm gerado estudos específicos de eventos que são análogos aos impactos previstos para acompanhar uma futura mudança no clima, como seca e elevação do nível do mar (NICHOLLS, 2004).

O segundo grande problema, ao buscar apresentar um prognóstico das alterações ambientais, diz respeito ao pouco consenso sobre a escala em que essas mudanças estão previstas para ocorrer. Este problema pode ser encarado de duas formas: na primeira, os cenários de emissão, que se referem a quantidade de emissões de gases que serão liberados na atmosfera em diferentes vias de desenvolvimento. As vias existentes descritas no relatório especial sobre cenários de emissões (SRES) descrevem diferentes respostas econômicas e sociais à mudança ambiental, que têm diferentes implicações para futuras concentrações de gases de efeito estufa (GEE). Como é quase impossível prever com precisão que via de desenvolvimento será seguida, a abordagem geral entre os cientistas que trabalham com impactos das mudanças climáticas tem sido a previsão de impactos sociais dos diferentes cenários (NICHOLLS, 2004).

O segundo aspecto, que se relaciona mais ao conhecimento de física atmosférica do que ao conhecimento das respostas sociológicas, diz respeito à relação entre as emissões de GEE e mudanças na temperatura global. A incerteza científica sobre esta relação nos resultados globais da atmosfera previu impactos para os diferentes cenários de emissão. Além dessas dificuldades, ressalta-se o problema de modelagem de respostas físicas não lineares às mudanças climáticas, como o derretimento rápido da Antártida Ocidental Sul ou o fechamento da circulação termoalina do Atlântico Norte (NICHOLLS, 2004).

A dinâmica exata desses eventos permanece desconhecida, sendo difíceis de prever, mesmo com a amplidão do impacto social destes eventos, resultando na dificuldade de estimar o número de pessoas susceptíveis às mudanças ambientais. No caso da migração, em que a natureza exata da relação entre as alterações ambientais e de mudança social não é bem compreendida, a gama de previsões pode ser muito grande e variável.

Com estes problemas em mente, o principal meio de realização de investigações empíricas sobre a relação entre mudanças ambientais e migrações tem sido a de estudar as condições análogas às previsões por modelos climáticos para determinar o grau dos efeitos

sobre as estratégias de migração. Os impactos da mudança climática vão afetar a sociedade de maneiras variáveis - que vão desde um aumento da frequência e intensidade de eventos meteorológicos extremos à mudança nas condições climáticas globais. Além disso, diferentes mudanças climáticas são hipótese para impactar estratégias de migração de diversos modos.

Segundo Renaud *et al.* (2007), os trabalhos já desenvolvidos observaram tanto os eventos climáticos extremos, como secas, inundações, furacões e tempestades tropicais e, também, processos de longo prazo como a desertificação, o aumento do nível do mar e a degradação ambiental. Além dessas obras, outros estudos também analisaram a literatura de desastre ambientais em uma tentativa de compreender como as sociedades utilizam a migração como uma resposta genérica a mudanças rápidas, tais como terremotos (RENAUD *et al.*, 2007).

Além disso, para Renaud *et al.* (2007) o motivo gerador da mudança ambiental pode ser observado em diferentes metodologias. A principal razão foi abordar diferentes aspectos do debate sobre mudança ambiental e migração. Para os autores que procuram abordar o grau em que existe uma relação entre mudança ambiental e migração, e como os fatores sociológicos podem mediar essa relação, o foco tem sido em análises quantitativas e métodos econométricos.

Estes estudos procuram vincular correlativamente os padrões de mudança ambiental com padrões para a migração e, assim, determinar a importância relativa dos fatores sócio políticos na mediação dessa relação. Por outro lado, os autores privilegiam o debate sobre a caracterização adequada das migrações (forçadas e voluntário) em um contexto de mudanças ambientais tendem a usar as ferramentas mais qualitativas, centrando-se nas experiências dos migrantes. Ambas as abordagens têm suas vantagens e desvantagens. (RENAUD *et al.* (2007)

A degradação ambiental, como a degradação do solo e a poluição do ar, da água ou do solo, é provocada pelo uso indevido de recursos e pela falta de infraestrutura e de planejamento, pela má gestão e pela falta de monitoramento. Este descuido, a má gestão de recursos e acidentes industriais/poluição, está aumentando em todo mundo, de tal forma que os serviços dos ecossistemas estão sendo comprometidos em diversas regiões (MA, 2005a).

Quando esses fatores se sobrepõem em escala mundial, fenômenos de mudanças ambientais como a do clima (mudança no ciclo das chuvas, do nível do mar, aumento da frequência das ondas de calor, e assim por diante, dependendo da localização), pode-se afirmar que boa parte do globo tem enfrentado e enfrentará as consequências das alterações

ambientais. A degradação em âmbito local também pode ser combinada com aumento da exposição a riscos ambientais (por exemplo, inundações, secas e furacões) e, assim, aumentar os riscos que estes perigos representam para a população local (MA, 2005a).

De acordo com Renaud *et al.* (2007), estudos anteriores sobre o fluxo migratório em resposta à mudança ocorridas no ambiente são de extrema importância na criação do elo entre mudança ambiental e migração, e uma análise que a mudança climática pode levar a grandes mudanças nas populações como pressões crescentes, e os impactos sobre o meio ambiente (riscos ambientais) podem servir no futuro como causas principais para migração.

Ainda conforme Renaud *et al.* (2007, p.23), os ecossistemas fornecem uma ampla gama de serviços à sociedade, como produtos (comida, combustível e fibras), os fatores de regulação (regulação do clima), e os outros benefícios. Os ecossistemas são afetados e interagem com uma variedade de condutores, diretos e indiretos, que operam em um sistema de resposta. *O Millennium Ecosystem Assessment* (MA, 2005a) identificou causas diretas para a mudança climática. A poluição por nutrientes, a conversão de terras que levam à mudanças no *habitat*, a superexploração e as espécies invasoras e doenças. Ademais, os geradores indiretos que podem ser causas demográficas, econômicas, sócio políticas, além de fatores científicos, tecnológicos, culturais e religiosos.

Os ecossistemas, todavia, são altamente dinâmicos, visto que passam por constantes fluxos e, raramente, se alguma vez, se encontram em um estado de equilíbrio. A implicação é que os ecossistemas tem sua própria resiliência e apesar de serem constantemente afetados por fatores naturais e antropogênicos, eles ainda podem oferecer serviços à sociedade em um grau considerado adequado. O que é enfatizado aqui é que, por vezes, a degradação pode chegar em um nível tão elevado, que esta prestação de serviços é severamente comprometida e pode, então, servir como um dos gatilhos causadores de migração (MA, 2005a). O IPCC (2007a, p.8) observou que

a resiliência de muitos ecossistemas é susceptível de ser ultrapassada este século por uma combinação sem precedentes da mudança climática, - distúrbios associados (por exemplo, inundações, secas, incêndios, insetos, oceano acidificação), e outros fatores de Mudança Global (por exemplo, mudança no uso da terra, poluição, sobre-exploração dos recursos).

Além disso, fatores sociais, econômicos, culturais e políticos moldam a relação entre a sociedade e o ecossistema do qual ela é parte e a partir do qual ela extrai serviços. Assim, a degradação do ecossistema é em si gerada por um *mix* complexo de fatores. Vlek (2005, p.8) defende que "por definição, a degradação dos solos deve ser considerada um problema social

que pode ser evitado". Esses fatores podem e devem ser alvo de ações concretas e políticas para reduzir, parar e / ou reverter os processos de degradação.

O MA (2005a) revelou uma alarmante degradação dos ecossistemas em escala mundial e, assim, e por consequência a diminuição dos serviços que podem ser fornecidos por eles para a sociedade. O Relatório de Síntese Geral do MA (2005b) destaca que 15 de 24 serviços dos ecossistemas analisados, estão sendo degradados e utilizados de forma insustentável, sobretudo por meio da ação humana. Com o intuito de aumentar a oferta de serviços específicos, estas ações poderiam acelerar ainda mais a degradação dos ecossistemas. Além disso, os pobres são os que mais sofrem com o declínio dos serviços.

Segundo o MA (2005b), parte dos ecossistemas são afetados negativamente de uma forma ou de outra por atividades antropogênicas. Ecossistemas de terras secas são particularmente vulneráveis, devido a sua tendência à desertificação. Desertificação é o processo de degradação do solo, transformando-o em terra seca. Estima-se que as terras secas cobrem aproximadamente quatro por cento da superfície terrestre da Terra, e são o lar de mais de 2 bilhões de pessoas que experimentam um nível diminuto de bem-estar. Estes locais possuem, majoritariamente, indicadores de desenvolvimento que incluem um elevado número de mortalidade infantil e baixo PIB per capita (MA, 2005a).

De acordo com o MA (2005a), o baixo nível de bem-estar humano está ligado não apenas a escassa provisão de serviços dos ecossistemas de terras secas, mas também a baixos níveis educacionais e de saúde, bem como à marginalização política que se perpetua em algumas áreas de seca. Cabe mencionar aqui o debate em curso sobre a extensão e o ritmo da desertificação e como isso pode ter implicações na tentativa de resolver a questão da migração ambiental. Com efeito, como foi destacado acima, o conceito de refugiados ambientais não é aceito por todos e o argumento de que a desertificação não é uma questão tão séria como descrito em grande parte da literatura do meio ambiente pode ser utilizada para criticar o próprio conceito (BLACK, 2001).

Verón *et al.* (2006) mostraram que os métodos de avaliação para quantificar a desertificação mudaram com o tempo e que a coexistência de conflito de definições e estimativas divergentes sobre a extensão da desertificação levam ao ceticismo, além da falta de ações ou ações insuficientes em relação à abordagem do problema. A análise de Verón *et al.* (2006) demonstra a variabilidade de instrumentos de avaliação.

Nesse sentido, o *Millennium Ecosystem Assessment* (2005b, p. 101) destacou que as deficiências "de avaliações disponíveis apontam para a necessidade de uma resposta global sistemática para acompanhamento do programa, levando ao desenvolvimento de uma linha de base consistente e cientificamente crível do estado de desertificação". O que seriam então aditivos baseados em evidências acerca das discussões sobre a questão da desertificação e da migração.

Particularmente destacado pelo MA (2005c) é o fato de que os 2 bilhões de pessoas que vivem em regiões áridas, semi-áridas e subúmidas são extremamente vulneráveis à perda dos serviços dos ecossistemas, incluindo abastecimento de água. A síntese de desertificação do MA (2005d) sobre as regiões secas, aponta, em particular, que apesar da incerteza no exame da extensão da desertificação, 10 a 20 por cento de terras áridas já estão degradadas.

Ademais, a pressão está aumentando sobre os ecossistemas de seca para a prestação de serviços, como alimentos e água para os seres humanos, animais, irrigação e saneamento. Nessa perspectiva, a mudança climática tende a aumentar a escassez de água em regiões que já sofrem pela ausência desta e que, apesar de acomodar perto de um terço da população mundial, possui apenas 8 por cento de água doce. Observa-se, ainda, que as secas são cada vez mais frequentes e sua repetição contínua pode sobrepular os mecanismos de enfrentamento das comunidades (MA, 2005d).

Outro aspecto que deve ser considerado são as mudanças climáticas. Os últimos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC, 2007 a e b) confirmam, com mais precisão, as conclusões anteriores dos relatórios do painel, que fatores antrópicos têm contribuído para o aquecimento global.

Dentre as consequências da mudança climática, percebe-se o aumento do nível do mar (3,1 mm / ano durante o período 1993-2003); aumentos significativos de precipitação nas regiões orientais do norte e América do Sul, norte da Europa e do norte e central da Ásia (período 1900-2005). As secas são mais frequentes e mais intensas desde a década de 1970 nos trópicos e subtropicais; eventos frequentes extremos de calor ou ondas de calor, e um aumento da atividade dos ciclones tropicais no Atlântico Norte desde os anos 1970 (IPCC, 2007a).

Além disso, o IPCC (2007a, p.13) conclui que o sistema climático continuará em mudança durante o século 21 até mais do que o observado durante o século 20. Projetado o aumento do nível do mar para o período 2090-2099 (quando comparado com o período de

1980-1999), em vários cenários as emissões de gases de efeito estufa podem variar entre 0,18 e 0,59 m (IPCC, 2007a).

Estas projeções demonstram que, no futuro, um alto contingente de pessoas será afetado por eventos climáticos mais extremos juntamente com a elevação do nível dos mares e outros eventos mais intensos relacionados aos perigos do clima. Existem agora observações suficientes para confirmar que o aumento da temperatura, em particular, afeta os sistemas naturais em todo o mundo, por exemplo, aumentando a instabilidade em determinadas regiões, modificando os ecossistemas do Ártico e da Antártida, mudanças dos sistemas hidrológicos e biológicos que influenciam nas safras de vegetação e alterações dos ecossistemas aquáticos, com o aumento da temperatura da água (IPCC, 2007b).

Conforme o IPCC (2007b), os impactos esperados são que, com falta de água, determinadas regiões sofram no futuro uma redução de 10 a 30 por cento na média anual de escoamento dos rios. Estima-se que 75 à 250 milhões de africanos devam enfrentar a escassez de água. Cada vez mais, áreas afetadas por secas aumentarão em extensão, a alta intensidade das precipitações irão subir e, assim, elevar o risco de inundação. Em regiões de seca sazonais, há risco da escassez de alimentos além de que milhões de pessoas serão afetadas por inundações devido ao aumento do nível do mar, especialmente em grandes deltas da Ásia e da África e em pequenas ilhas. Se as projeções acima se realizarem, as alterações climáticas e suas consequências contribuiriam bastante para os fluxos migratórios (IPCC, 2007b).

O grande problema com os modelos é que eles exigem, o que Castles (2002) se refere como um "salto lógico", que parte da alteração ambiental até a sua consequência: a migração ambiental. A principal exceção a este é o caso do aumento do nível do mar, onde a inundação permanente de áreas é pensada para forçar a migração de uma maneira razoavelmente direta. Uma vez que existe a capacidade de determinar com precisão qual a área de terra será inundada devido à determinado grau de elevação do nível do mar, pode-se ter uma ideia do alcance do problema (NICHOLLS 2004).

Como observado, os desastres ambientais têm afetado severamente milhões de pessoas em todo o mundo, particularmente as pessoas mais pobres que vivem em áreas costeiras ou aquelas áreas vulneráveis à degradação da terra. Além disso, com a elevação da temperatura da superfície nas últimas décadas, tem ocorrido eventos climáticos extremos. Para Munich Re (1999, p. 16), "as perdas mundiais por catástrofes naturais aumentou na segunda metade do

século 20, de uma maneira dramática e preocupante; tendência que tem tomado corpo desde os meados da década de 1980.

Em termos econômicos, conforme Freeman & Warner (2001), perdas diretas representam o valor financeiro de danos e perda de bens de capital, que estão aumentando em escala crescente desde a década de 1950, passando de US \$ 3,9 bilhões para \$ 40 bilhões por ano na década de 1990. Para Stern (2006) e Munich Re (2006) as perdas decorrentes de desastres ambientais estão cada vez mais altas, avaliada em US\$ 100 bilhões por ano. A exemplo, o total de perdas diretas nos EUA em 1995 somaram US\$ 160 bilhões. Em contrapartida o impacto econômico total do furacão Katrina em 2005 somou cerca de US \$ 125 bilhões para apenas para os estados de Louisiana, Alabama e Mississippi. (EM-DAT, 2007).

Essas mudanças são provocadas por dois fatores principais: a variabilidade do clima e a concentração de pessoas. A variabilidade do clima tem contribuído para a tendência de aumento dos danos e eventos climáticos é compreendida como a mudança de frequência. Para Hulme *et al.* (1999), esta variabilidade climática se alia e se torna parte integrante das alterações climáticas. Três categorias principais de desastres respondem por 90 por cento de perdas diretas do mundo: enchentes, terremotos e ciclones tropicais (principalmente furacões e tufões).

Em nível regional, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e a Sociedade do Crescente Vermelho (IFRCRCS, 2006, p. 217) informaram que, na década de 1996-2005 os desastres que afetaram a maioria das pessoas eram seca/fome na África e na Oceania e inundações na Ásia, Américas e Europa. Durante as últimas décadas, os custos econômicos de chuvas, inundações dos rios, secas e outros eventos climáticos extremos aumentaram cerca de 14 vezes dos anos 50 para os anos 90 (MUNICH RE, 2006).

Por outro lado, as maiores concentrações de pessoas e seus ativos em regiões de risco contribuem substancialmente para maiores prejuízos diretos decorrentes de desastres. Inundações, terremotos e ciclones tropicais periodicamente incidem nas mesmas zonas geográficas. Algumas das áreas de maior risco são também alguns dos mais populosos: Índia, China e Sudeste da Ásia, tanto o risco elevado para uma atividade sísmica, como para as inundações, tufões e ciclones (MUNICH RE, 2006).

Sob esta ótica, para Klein & Nicholls (1999), o aumento da concentração de populações e bens em regiões mais propensas a risco, ocasionará mais danos causados pelos

desastres ambientais. Um número crescente de cidades de grande porte estão localizados nessas áreas, o que denota que um possível contingente de pessoas podem ser afetado. Até 2012, pelo menos 160 milhões de pessoas estarão vivendo em áreas costeiras, que em uma perspectiva conservadora, pode se encontrar em risco de inundação e de tempestades (NICHOLLS, 2006).

O impacto dessas perdas diretas, vinculado às catástrofes, afeta significativamente os pobres. De fato, em algumas das regiões do mundo mais suscetíveis ao perigo, perdas contínuas derivadas de desastres ambientais podem empatar a capacidade de desenvolvimento econômico, dificultando a diminuição da quantidade de pessoas que vivem em situação de pobreza. Uma manifestação séria do ônus dos desastres ambientais será vista por meio de fluxos migratórios internacionais. Os pobres suportam uma carga desproporcional de danos diretos a partir do ambiente, exacerbadas pelos efeitos da mudança ambiental. Albala- Bertrand (1993, p. 92) observa que:

para ambos os países desenvolvidos e em desenvolvimento, menor é a econômica, estatuto político e social do povo [...] afetados por desastres, o maior peso da perda [...] Por conseguinte, as pessoas e atividades mais afetadas por desastres naturais estão vinculadas a ser aquelas pertencentes para os setores mais pobres e impotentes de países com menor desenvolvimento social, especialmente nos países em transição rápida com pouca ou nenhuma consideração pelas margens das consequências sociais.

Estudos como Benson (1997), IPCC (2001) e *World Bank* (2000a), que tratam dos impactos das catástrofes naturais no desenvolvimento de países, concluem que os pobres geralmente são mais vulneráveis, sofrem maiores custos e têm menos capacidade de atuação do que sociedades mais ricas. Mesmo se os custos macroeconômicos forem pequenos, os custos para os mais vulneráveis dentro da sociedade podem ser altos. Em longo prazo, a deficiência e a destruição de infraestrutura pode manter famílias em situação de pobreza crônica (WORLD BANK, 2000b).

Como pode ser observado nos estudos de Freeman & Warner (2001), os impactos do furacão Mitch sobre os pobres da Nicarágua, por meio de pesquisa domiciliar, demonstraram que as catástrofes não só retardam ou param o desenvolvimento, como também geram ainda mais pobres. Waddington & Sabates-Wheeler (2003) constatam que, embora a opção de migração não esteja disponível para todos os pobres, são os grupos mais pobres que são desproporcionalmente representados nessas circunstâncias, tendo a migração como uma resposta ao modo de vida com extremas restrições.

Os pontos apresentados acima evidenciados, bem como a crescente deterioração ambiental futura, independentemente das ações imediatas, demonstram que a comunidade internacional pode atuar de forma a mitigar ou prevenir acontecimentos. Estes impactos ambientais, sem dúvida, afetam um número crescente de comunidades e se torna um fator de grande impulso para o deslocamento. Assim, é importante, resolverem rapidamente, em âmbito político e jurídico a questão do meio ambiente e dos imigrantes / refugiados.

Portanto, com o aparecimento dessa nova categoria de migrantes, cabe estabelecer o pano de fundo e apresentar o contexto global e conceitual para a gestão da migração ambiental, sendo necessário levantar as transformações mundiais ocorridas nas últimas quatro décadas. No próximo capítulo, a partir da revisão da literatura, pretende-se apresentar brevemente algumas características do mundo contemporâneo, que têm implicações na migração ambiental, bem como discutir a aspectos teóricos e conceituais da governança como um meio de gestão.

## **CAPITULO 2 6 A INSERÇÃO DA PESSOA AMBIENTALMENTE DESLOCADA NO CONTEXTO DAS ALTERAÇÕES AMBIENTAIS GLOBAIS**

### **2.1 Aspectos contextuais: a crise ambiental global**

A globalização é um sistema modelador de políticas e relações internas e externas presente em quase todos os Estados. Observa-se que a fase atual da globalização representa uma nova etapa nas relações internacionais na medida em que a integração global não é estática, conectando mercados, países e tecnologias, de modo a capacitar os indivíduos, as corporações e os países a alcançarem de maneira mais célere e profunda os pontos mais longínquos do planeta. Novos processos emergem no cerne da dinâmica capitalista e contribuem para uma nova geopolítica global, a reestruturação produtiva, a globalização econômico-financeira e os avanços tecnológicos e científicos. (FRIEDMAN, 1999)

Nesse sentido, para Held *et al.* (1999, p.32), a globalização pode ser entendida como um processo, ou um conjunto deles, que se opõe a uma condição única e não reprodutiva, de uma lógica linear simples de desenvolvimento. Esse processo ocorre de acordo com a extensão, a intensidade e a velocidade da interconectividade em escala global nos diversos domínios da vida social.

Novos processos emergiram no cerne da dinâmica capitalista e contribuíram para uma nova geopolítica global, como o fim da Guerra Fria, a reestruturação produtiva, a globalização econômico-financeira, a propagação da ideologia neoliberal e os avanços tecnológicos e científicos, principalmente no campo da biotecnologia. (FRIEDMAN, 1999)

Nessa perspectiva, cabe iniciar o debate acerca das temáticas que se propõe pelas transformações em curso que se desenrolaram nas últimas décadas do século XX. Sob a ótica econômica, para recobrar seu impulso, a globalização, freada pela crise da década de 1970, inicia, de acordo com Held *et al.* (1999), uma batalha pela captação e pelo domínio de novos mercados e fontes de matéria-prima. Há a solidificação dos principais blocos econômicos/comerciais, europeu, asiático e americano, materializados em aglomerações econômicas, por meio de fusões, incorporações e outras constituições que concentram riqueza e poder. Do outro lado, ocorre a flexibilização das leis trabalhistas e a terceirização. A esfera

trabalhista se desvincula do emprego estável e seguro, cresce a economia informal e junto com ela o desemprego, o subemprego e o deslocamento de trabalhadores.

No campo filosófico cultural, percebe-se uma acentuada crise de valores, ou seja, uma crise no paradigma civilizacional de uma época. As discussões entre pós-modernidade de Lyotard (2002) e consequências da modernidade de Giddens (2002) são respostas a este tempo de transformações. A crise gera mudanças e resultados imprevisíveis. Os questionamentos sobre os chamados tempos modernos de Hegel (1999) são levantados e a crítica aos seus valores ganha espaço durante todo o século XX.

Em termos tecnológicos, Castells (1999) destaca as inovações no campo das telecomunicações, da informática e da robótica, além da micro-eletrônica, da biotecnologia ou da engenharia genética, que constituíram uma revolução sem precedentes. O mesmo mundo que se estreita, tornando-se uma aldeia global<sup>17</sup>, com livre circulação de informação, igualmente se insere como um fator de inclusão/exclusão social (CASTELLS, 1999).

Para Castells (1999), a história da humanidade é uma cadeia de acontecimentos estáveis, marcados em espaços descontínuos por fatos significativos, que advém com grande rapidez e auxiliam à construção da era seguinte. O fim do século XX datou o início de um desses espaços na história, cujo atributo fundamental é a alteração na cultura material por meio de um novo paradigma tecnológico.

De acordo com Castells (1999, p. 51-52), a transformação tecnológica se desenvolve pela sua capacidade de gerar, armazenar, recuperar, processar e transmitir informação de modo a difundir-la globalmente em alta velocidade. Contudo, essa informação é descontínua em determinadas áreas geográficas e para frações consideráveis da população, que está desvinculada do novo paradigma tecnológico. Ainda conforme Castells (1999, p. 52), apesar de a comunicação ser seletiva, social e funcional, ela não segue a lógica da divisão de poder e da riqueza estabelecida, o que relativiza as distâncias geográficas, socioculturais e filosóficas unindo indivíduos, grupos e organizações que estão teoricamente afastados.

Ao considerar esta perspectiva, percebe-se que a relação homem/natureza está no alicerce do processo de desenvolvimento e transformação das sociedades humanas. Nesse sentido, o processo de globalização exerce influência nas questões ambientais. O aproveitamento dos recursos naturais como fonte de rendimentos, aliado ao pensamento de

---

<sup>17</sup> Termo cunhado por Herbert Marshall McLuhan em seu livro *O meio é a mensagem*. Rio de Janeiro: Record, 1969.

fontes inesgotáveis de recursos, acarretam sérios problemas na esfera ambiental. Nesta conjuntura, o meio ambiente surge como ponto central para manutenção da vida, colocando-se como questão prioritária de discussão no âmbito internacional. (FRIEDMAN, 1999)

Assim, a alteração ambiental e suas consequências, como a migração ambiental, pode ser entendida a partir da concepção desenvolvida por Held *et al.* (1999), ao procurar o entrelaçamento entre o local e o global. Hurrell & Woods (1995) assinalam que a abrangência espacial e a densidade da interconectividade global e transnacional constroem redes encadeadas entre comunidades, estados, instituições internacionais, ONG e corporações multinacionais que compõem a ordem mundial globalizada.

A globalização infere no surgimento de redes e sistemas de interação e intercâmbio regionais e globais, sendo primordial a diferenciação entre a conexão de sistemas nacionais e societários, em processos mais amplos de qualquer tipo de integração global. Para a constituição desta dissertação, esta ideia é essencial, visto que interliga fenômenos em escala planetária (HURRELL & WOODS, 1995).

Segundo Keck & Sicking (1998, p.1), ãas redes constroem novas conexões entre atores nas sociedades civis, Estados e organizações internacionais, elas multiplicam os canais de acesso ao sistema internacionalö. Ademais, são formações da sociedade contemporânea, ligadas, profundamente, às esferas da globalização e dos seus domínios científico, cultural, comunicacional e tecnológico e a certo compartilhamento de valores universais, ou universalizantes.

Essas teias sugerem vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária. De acordo com Held *et al.* (1999, p. 27), é um organismo òglobal complexo e dinâmico, criando um sistema de interdependências funcionais e ao mesmo tempo estratificado, uma vez que a globalização mantém composições desiguais de poder, exacerbando os padrões de inclusão e exclusãoö, o que é comparável ao ponto de vista de Castells (1999) no tocante às mudanças originadas pela tecnologia da informação.

Para Keck & Sikkink (1998), as redes são arcabouços de comunicação e atuam como agentes estruturantes complexos nas arenas políticas, moldando-as. Nas últimas décadas do século XX, surgiram a criação de redes constituídas por indivíduos e organizações, que arquitetaram e compartilharam métodos e práticas. Sob esta perspectiva, mudanças científico-tecnológicas, socioeconômicas e político culturais produzem novos comportamentos e podem

interferir diretamente no meio ambiente, sendo uma manifestação desses padrões de interconectividade.

Nesse cenário de tantas mudanças, nos últimos 40 anos, o mundo tem vivenciado uma gama de problemas e ameaças ambientais globais em escala progressiva. Assim, a relação entre as alterações ambientais e a migração parece real e complexa, posto que os impactos das mudanças na qualidade do ambiente tem aparecido como elemento relevante para o estudos das migrações internacionais. Uma maior compreensão da relação alterações ambientais / migração só tendem a melhorar a capacidade de conceder direitos a essa nova categoria de migrantes, ao mesmo tempo em que busca mitigar as questões de proteção.

Segundo Held *et al.* (1999, p. 376), para muitos biólogos e ecologistas o planeta é percebido como um ecossistema holístico e interdependente, outros, menos radicais, acreditam na presença de ameaças para o meio ambiente, cujas causas e implicações são propagadas por todo o globo. Em paralelo, ocorre tanto um crescimento expressivo no número de instituições, leis e tratados internacionais, que regulam o meio ambiente, bem como o alargamento de complexas redes transnacionais de movimentos e organizações em prol dele (HELD *et al.*, 1999).

Para Meyer (1997, p. 630), o entendimento científico da natureza como sistema único, interdependente e complexo oferece um quadro de atuação internacional ligada ao meio ambiente. Este quadro é mais consistente do que aqueles oferecidos pela concepção da natureza apenas como recurso. Os elementos de um ecossistema podem ser locais ou regionais, intercontinentais ou globais. Essa visão sistêmica do planeta tem se disseminado na atividade científica nacional e internacional no século XX.

De acordo com Held *et al.* (1999), alguns fatores devem ser analisados ao considerar a questão ambiental e sua ligação com a migração em âmbito global. Inicialmente, não se podem levantar todos os problemas e suas soluções, nem considerar todas as ameaças ambientais como globais. Muitas delas são situadas do ponto de vista das suas causas e das suas consequências, sem abarcar as relações sociais. Logo, deve-se observar que o meio ambiente não é em si mesmo um processo social.

Nesse sentido, ao considerar o ecossistema como uma combinação de flora, fauna, sistemas e ciclos naturais ativos, que fazem um intercâmbio com as instituições sociais humanas, é inadmissível abordar sua alteração da mesma maneira como se descreve ação política, econômica ou cultural na linguagem das ciências sociais. (HELD *et al.*, 1999)

Além disso, o objeto não é o meio ambiente, mas a alteração ambiental; não é a ação e os processos sociais em sentido amplo, mas a ação ou os processos, que geram essa degradação, ou a resposta a ela, como no caso da migração ambiental. Mapear ou estimar a amplitude das alterações ambientais é, concomitantemente, mapear ou estimar a construção das percepções humanas e dos modelos de mudança ambiental global que influenciam no processo migratório.

Para Held *et. al.* (1999, p. 377), a definição da degradação ambiental se dá com a modificação de ecossistemas inteiros, ou elementos desses, cujas implicações, percebidas por atores humanos, ou não, têm um efeito avesso na qualidade de vida e/ou na saúde dos indivíduos. Esta abordagem é antropocêntrica, mas dirige a atenção para as formas nas quais a interação das esferas natural e social suscitam constrangimentos, oportunidades e problemas para outros padrões de ação social.

Além disso, a degradação pode ser identificada de duas formas. A primeira, ao avaliar as causas e consequências de modelos distintos de problemas ambientais, de maneira a perceber as diferenças sociais específicas provocadas pela alteração de partes de ecossistemas. A segunda, ao observar os processos políticos-culturais que tentam identificar e regular essas transformações (HELD *et. al.*, 1999).

No entendimento de Held *et. al.* (1999), devido à existência de recursos e ecossistemas vastamente compartilhados é razoável perceber o planeta como um ecossistema único e integrado, e que parcelas expressivas dele compõem diferentes ecossistemas regionais ou continentais. Sob esta ótica, se pode observar três tipos de degradação: a dos bens comuns ambientais, a originada pela expansão demográfica e esgotamento de recursos e a gerada pela poluição transfronteiriça.

Para Ostrom (1990), os bens comuns ambientais (*environmental commons*) são os componentes do ecossistema do planeta utilizados e compartilhados pela população mundial ao mesmo tempo e, que não possuem nenhuma jurisdição específica ou estão sob o jugo de uma soberania, como o caso da atmosfera e do sistema climático<sup>18</sup>. A posição inerentemente global desses bens comuns denota que a atuação social e as redes geograficamente separadas podem se tornar profundamente conectadas.

---

<sup>18</sup> Esse entendimento também é aplicado ao ecossistema marinho inteiro e aos sistemas e ciclos hidrológicos globais.

Os fenômenos como a expansão demográfica e esgotamento de recursos abarcam o segundo tipo de degradação. Para WCED (*apud* Held *et al.*, 1999, p. 379) a problemática ambiental possui uma dimensão demográfica, uma vez que, mesmo mantendo o *status quo*, mais pessoas significam mais poluição e consumo de recursos. Ademais, a terceira categoria compreende problemas vinculados à poluição transfronteiriça, que envolve a transmissão de poluentes por meio do ar, do solo e da água a partir do seu ponto de geração/criação, através de fronteiras políticas de um modo que, seu impacto ambiental degradante afeta outras jurisdições (HELD *et al.*, 1999).

Segundo Porter & Brown (1991), a relação entre o aumento populacional e o consumo mundial compromete o meio ambiente principalmente pela utilização inadequada dos recursos naturais. Isso, aliado à distribuição desigual da propriedade e ao uso inapropriado da terra, tem agravado a situação. Igualmente, o crescimento populacional afeta o ambiente com o inchaço dos espaços urbanos. Contudo, o cômputo deve conter não apenas o crescimento populacional, mas à população total considerando seu consumo de recursos, o que resulta no percentual de degradação ambiental.

No tocante ao consumo, o Relatório *Living Planet* do *World Wildlife Fund* (WWF, 2002), demonstra que, em 1999, a utilização dos recursos naturais já estava 20 por cento acima da capacidade biológica do planeta. Conforme Porter e Brown (1991), o total de bens e serviços produzidos no planeta está crescendo a uma velocidade mais rápida do que a população mundial.

Vale salientar, a definição de globalização dada por Held *et al.* (1999, p. 380), na qual ela provém dos atributos das instituições e ações sociais, que criam, codificam e buscam controlar politicamente a crise ambiental, cabendo observar os pontos de interseção que vinculam as origens e as consequências às instituições e aos processos econômicos, políticos e culturais. Assim, a difusão do modo de produção tem implicado na ampliação da capacidade total da economia global de gerar poluentes, que assolam os bens comuns globais.

Sob a perspectiva política, cada vez mais têm sido firmados tratados e instituições que abarcam uma elevada participação de Estados e impõem limites em práticas políticas e econômicas internas. Na esfera científica, o reconhecimento e a importância dada à crise ambiental estão vinculados a uma rede transnacional de cientistas e grupos de pressão, que lideram discussões e novas perspectivas domésticas e colaboram para constituir um arcabouço

mais profundo sobre os efeitos da crise ambiental e as soluções adequadas a ela. (E.HAAS *apud* HELD *et al.*, 1999).

Porter & Brown (1991, p. 3) afirmam que existe ãmacro tendênciasö ambientais econômicas e demográficas, não havendo diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, todas elas com alterações violentas. Essas alterações podem ser compreendidas de duas formas: uma ligada à energia, clima e atmosfera, e a outra aos recursos como solos, oceanos e florestas.

Para o primeiro grupo, destaca-se o crescimento na atividade econômica que resulta no aumento no consumo mundial de energia, que por sua vez lança na atmosfera uma gama de compostos químicos originários da queima de combustíveis. A concentração de gases como dióxido de carbono na atmosfera absorve a radiação, elevando gradativamente os níveis de temperatura do globo (PORTER & BROWN, 1991).

As consequências danosas do aquecimento planetário refletem na morte de florestas, no alto grau de poluição do ar, na extinção de animais, no aumento do nível do mar, que põe em perigo a zona costeira e os Estados Ilhas<sup>19</sup>. Em adição, há a geração de poluentes que ameaçam os bens comuns globais, ao agravar a saúde da população e devastar várias partes do ecossistema. As emissões de gases são tidas como peça principal da diminuição da camada de ozônio, elemento essencial para a manutenção da vida humana. (PORTER & BROWN, 1991)

Já os recursos como solos, oceanos e florestas, em contato com componentes químicos tóxicos da indústria, têm sido gradualmente contaminados. Não se sabe ao certo sobre os impactos dos resíduos lançados no mar sobre a vida de plantas e animais marinhos. Ademais, o solo é um elemento que é facilmente degradável, com o detrimento da superfície da cobertura vegetal e os períodos insuficientes de descanso do solo. O resultado desse processo é desertificação que já aparece em locais na América do Sul, Ásia e África (PORTER & BROWN, 1991).

Para *World Resources Institute* (WRI, 1998), as florestas também têm sido vastamente afetadas ao serem convertidas em fazendas, pastos e outros usos para agricultura comercial, bem como a extração de madeira, acarretando sequelas para o clima e para a biodiversidade. Apenas um quinto das florestas originais foi mantida em seu estado natural; as demais foram densamente transformadas em fragmentos de áreas florestadas. (WRI, 1998)

---

<sup>19</sup> Com a elevação do nível do mar, os países ilhas como Kiribati e Tuvalu podem ser engolidos pelo mar,

Na história da evolução humana, a extinção de espécies ocorria de forma natural, mas atualmente, a atividade humana tem contribuído mais drasticamente para destruição da atmosfera, dos solos, das florestas e dos ecossistemas marinhos. Desse modo, para Porter & Brown (1991), todos os fatores associados impulsionam mudanças físicas que por sua vez mobilizam a política ambiental global<sup>20</sup>. Vale salientar que todo dano ao meio ambiente traz consigo uma ampla dispersão de vítimas. De acordo com Milaré (2007, p. 814),

de fato, mesmo quando alguns aspectos particulares da sua danosidade atingem individualmente certos sujeitos, a lesão ambiental afeta, sempre e necessariamente, uma pluralidade difusa de vítimas.

Essa perspectiva pela qual se analisa a questão foca nas respostas aos problemas do ambiente em escala global, o que é fundamental para enquadrar o estudo sobre os migrantes ambientais. Para adquirir o *status* de questão global é necessário tanto analisar a extensão das consequências ambientais da atividade econômica e/ou dimensão geográfica dos atores estatais e não estatais envolvidos. Nesse sentido, para Porter & Brown (1991), surge a política ambiental global, que pode ser concebida como um conjunto de levantamentos que possuem sua própria estrutura e dinâmica.

Segundo Porter & Brown (1991), se enquadram nessas situações: as agressões a biosfera na qual existe uma dependência para manutenção da vida humana, ou seja, o clima, a atmosfera, o solo e os oceanos; e, ainda, o desmatamento das florestas que não incide apenas na estrutura biológica ou na política, mas também na alteração do clima. Quanto aos atores envolvidos, abarcam os estados nacionais e organizações não-governamentais (ONG), organizações internacionais (OI), sem falar em toda rede científica que abarca o globo.

Como já observado, a política ambiental engloba uma série de questões complexas que vinculam diversos atores, o que atrapalha as negociações interestatais e o tratamento de casos clássicos, que são transfronteiriços e globais. Conforme Porter & Brown (1991), uma ampla parcela da política do meio ambiente compreende negociações multilaterais para atingir acordos globais, com a finalidade de minorar as ameaças ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais. O sentido dessas negociações é atingir a cooperação internacional concreta nos casos em que exista discrepância nos interesses dos estados, uma vez que há uma junção de ações econômicas, políticas e sociais, que incidem nas suas políticas ambientais.

---

<sup>20</sup> Por exemplo, a perda de floresta tropical é estimada em cerca de 0,8% a 2% anualmente e 1% de populações de florestas tropicais.

Assim, devido às mais variadas intenções dos estados e à ausência de uma noção equitativa das questões ambientais, a participação nas ações para aplacar a crise ambiental também varia, visto que os custos e os riscos não são distribuídos de forma igualitária entre os estados. Todavia, deve-se buscar um consenso entre eles, principalmente daqueles que contribuem efetivamente para o quadro de degradação do meio ambiente e os demais que são drasticamente afetados por esta degradação. Em cada apontamento, há uma classe de países cuja cooperação é fundamental para o sucesso do acordo.

Porter & Brown (1991, p. 17-18) classificam essa categoria como os estados veto, que podem constituir coalizões de veto, criando barreiras à cooperação internacional efetiva ou podem exercer uma função fundamental no processo de barganha e transações na política ambiental global. Outras características podem ser observadas na política ambiental global, como as relações comerciais que tendem a interferir na composição da economia mundial. As dinâmicas são definidas pelas trocas comerciais entre estados produtores e exportadores de um produto específico e outros que são importadores desse produto, sendo a atuação delineada pela posição de um país na relação econômica ajustada (PORTER & BROWN, 1991),

Para Hurrell & Kingsbury (1992, p. 3), uma característica significativa está no elo entre a economia e os problemas ambientais. Nessa perspectiva, a destruição do meio ambiente generalizada, contextualizada no mundo em desenvolvimento, pode interferir nos interesses políticos dos países desenvolvidos, e, ainda, suscitar ou alavancar uma desordem, intra ou interestatais, provocando um fluxo crescente de migrantes.

Dentre as causas geradoras, situa-se a riqueza dos países desenvolvidos, baseada numa economia que prega altos níveis de consumo de energia e utilização inadequada de recursos naturais de manutenção insustentáveis (sombra ecológica). Além disso, vale ressaltar a relação entre degradação ambiental, inchaço populacional e pobreza, evidenciada no Relatório Brundtland (1987) e na Conferência do Rio (1992).

Assim, como já visto na multicausalidade de fatores, a riqueza e a pobreza podem influenciar na crise ambiental e, conseqüentemente na migração, sendo, segundo Hurrell & Kingsbury (1992), indispensável ampliar e aplicar os conhecimentos acerca do desenvolvimento sustentável, além de outros mecanismos que coloquem em prática uma nova perspectiva e um modo de vida no caminho da sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável tem sido entendido como uma das soluções para a questão ambiental global,

baseado, sobretudo, na interdependência econômica, além de evidenciar aspectos importantes no tocante à distribuição de riqueza, de poder e de recursos entre os países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse sentido, a ligação entre ecologia, economia e política não pode ser desvinculada, apesar de cada campo possuir elementos constitutivos específicos, eles interagem formando o que Held *et al.* (1999) denominam de padrões de interconectividade ecológica global. Para Porter & Brown (1998, p. 19-20), o que diferencia a política ambiental das outras esferas como segurança e economia é o peso da opinião pública e a atuação das ONGs, principalmente as ambientais, de domínio nacional e internacional.

Assim, tanto as questões ambientais quanto às referentes aos direitos humanos, entre eles o direito dos migrantes, tem despertado interesse político de um grande número de indivíduos por todo o mundo. O que contribui para modificações do pensamento político, criando tendências e provocando várias discussões acerca do meio ambiente, como pode ser visto na presença da opinião pública nos resultados de negociações mundiais no tocante à pesca de baleias, mineração na Antártica e destruição da camada de ozônio, entre outros.

A força da opinião pública tem se destacado muito mais nas questões ambientais se comparadas às discussões sobre segurança e economia, campos habitados por elites burocráticas e seus interesses específicos. A rede formada pelos atores da sociedade civil (ONG), ativistas, biólogos e ecologistas, grupos de cientistas, instituições acadêmicas e de pesquisa têm exercido grande influência na opinião pública em um nível mais elevado do que nas outras esferas, que demonstra a natureza distintiva dessa esfera política (HELD *et al.*, 1999).

Nesse contexto, para Held *et al.* (1999), existem quatro formas de responder à crise ambiental. A primeira está vinculada ao campo do conhecimento, abrangendo as redes culturais, intelectuais e científicas, que identificam e apontam as degradações do meio ambiente em escala mundial e regional, conectando e construindo padrões de interconectividade ambiental global. A segunda maneira é a regulação dessa degradação por meio das redes e organizações políticas inter e transnacionais. A terceira se refere ao número, criação, apoio e participação de instituições, leis convenções e protocolos ambientais. E, por fim, a quarta forma aglutina tanto a esfera política quanto a institucional, que interagem, delineiam e estabelecem as ações de cunho político e grupos ambientalistas. Estes aspectos se combinam no caso da migração ambiental (HELD *et al.*, 1999).

A própria complexidade da temática sugere maior investigação acadêmica. A abordagem propõe um conjunto de interações entre atores e sistemas natural, técnico-tecnológico, científico, social, cultural, econômico e político, que instituem dinâmicas sócio ambientais. Essa delicada ligação entre as ciências torna a questão ambiental um desafio tanto do ponto de vista funcional como também um nó epistemológico e metodológico, que carece ser desatado (HELD *et al.*, 1999).

Os Estados sozinhos não possuem condições de identificar, tampouco gerir a crise ambiental e suas desastrosas consequências, porque demanda um conhecimento especializado, científico, técnico e tecnológico, num panorama extremamente complexo. Dessa forma, cabe analisar os mecanismos pelos quais se entende o processo de gestão coletiva das questões mundiais, a fim de empregá-los no estudo das migrações ambientais

## **2.2 Aspectos teóricos conceituais: a governança como meio de gestão**

Para a gestão coletiva das questões internacionais três perspectivas podem ser utilizadas: as abordagens organizacionais, os regimes internacionais e a governança global<sup>21</sup>. A organizacional tem como foco de estudo a possibilidade de existência de um governo mundial, com função de legislar as relações interestatais; os regimes que se relaciona aos elementos setoriais ou funcionais dessa ordem e a governança, baseada em um domínio mais amplo das relações internacionais.

A organizacional apresentava a proposta da centralização de poder por uma organização ou governo mundial. Para Granovetter (1990, p. 100), o corpo das organizações é sempre constituído por indivíduos que atuam em múltiplas esferas da sociedade e possuem uma série de relações sociais específicas. Desse modo, as ações das próprias organizações e as estruturas institucionais da economia sofreriam fortes influências das redes de relações sociais dos indivíduos de maior destaque. Sob esta ótica, os indivíduos podem formar redes de relações transnacionais fundamentadas em trocas de valores e/ou conhecimento e em iniciativas políticas comuns, influenciando, ao mesmo tempo, os acontecimentos da política mundial (GRANOVETTER, 1990).

---

<sup>21</sup> Ver Barros-Platau (2004).

Dada a inviabilidade desse entendimento, motivada principalmente pela disparidade de interesses dos Estados, Suhr (1997, p.95) afirma que:

Em reação ao papel exagerado das Organizações Internacionais nos estudos em Relações Internacionais John Gerard Ruggie introduziria o conceito de regimes. Ele proclamava uma mudança de foco para como a resposta coletiva deveria ser analisada como padrões mais amplos e informais de comportamento estatal. Portanto, ele buscou conceituar o espaço em que as Organizações Internacionais operam.

Para Porter & Brown (1991, p. 20-21), o conceito de regime internacional é utilizado como intuito de comparar áreas temáticas (*issue areas*) do âmbito da política internacional. Outra abordagem do conceito de regime é dada por Krasner (1982, p.185-186) que define regimes como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, sobre os quais concorrem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais. Nesse sentido, as definições consideram outros atores além dos estados nacionais como participantes dos regimes, apesar de nenhum dos autores desenvolver esta percepção em suas análises.

Assim, o regime é a denominação de comportamento padronizado por diferentes atores a fim de solucionar um problema político. Já Young (1997, p.5-6) define regimes como instituições sociais que consistem em acordados, normas, regras, procedimentos de decisão e programas que regem as interações de atores em áreas temáticas específicas. Para List & Rittberger (1992, p.86), é uma forma de ação coletiva por parte dos Estados, com base em princípios compartilhados, normas, regras e procedimentos de decisão, que restringi o comportamento individual dos Estados em questões específicas.

De acordo com Keohane e Nye (1989), os regimes podem ser entendidos como arranjos reguladores (*governing arrangements*), que abarcam uma série de regras, normas e procedimentos que regularizam e controlam comportamento. Para Puchala e Hopkins (1993), os regimes constroem e regularizam o comportamento de seus componentes, além de influenciar nas temáticas contidas na agenda e estabelecer a legitimidade das atividades desempenhadas.

Desse modo, para fins dessa dissertação, um regime com elementos ambientais e migratórios pode ser composto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno do qual os atores podem convergir em que existe um determinado problema de cunho ambiental e seus efeitos. Às vezes, isso pode significar o compartilhamento de um

comportamento unificado, ou a adoção instrumentos variados para alcançar um objetivo comum.

Meyer *et al.* (1997) vale-se do vocábulo regimes, como uma coleção parcialmente integrada que abarca organizações, acordos e levantamentos, os quais apontam o relacionamento da sociedade humana com a natureza. Isto vai além da construção desse dissertação, mas o argumento corrobora o aspecto distintivo da política ambiental global, ao mesmo tempo em que prova o valor do seu estudo para as relações internacionais. Assim, a problemática ambiental traz à tona imensos desafios para as teorias existentes no campo de estudo das relações internacionais, no que tange à separação entre política interna e internacional, aos atores e à posição chave da academia.

Hurrell e Kingsbury (1992, p. 11-12) utilizam a definição de Krasner (1982) ao apontar que a cooperação interestatal na área do meio ambiente tem sido direcionada para o estabelecimento e implementação de padrões legais internacionais. O estabelecimento desses padrões são imprescindíveis para instituir os princípios gerais de gerenciamento coletivo do ambiente global e para formular regras precisas de processo e de conduta obrigatória, permitida ou proibida.

Apesar desse entendimento mesclar elementos do direito internacional com a teorias de regimes, ela limita a atuação de outros atores em outras esferas de relações. Nesse sentido, Porter e Brown (1991, p. 20-21) asseveram que uma definição ampliada de regime pode ser empregada a uma série de arranjos internacionais. Assim, há uma tentativa adaptar o conceito de regime ambiental ampliando-o para uma ideia de ordem ambiental mundial.

Ademais, as concepções de interesse, cidadania e de identidade nacionais tornam-se sem nexos quando pessoas, grupos e organizações de diversos Estados interagem em ações transnacionais e mundiais, promovidas principalmente pela facilidade ao acesso à informação e aos meios de comunicação e transporte. Dessa maneira, a manifestação da política ambiental global demonstra alterações mais densas e vastas de natureza cultural e institucional e, porque não dizer, associativas.

Conforme Hurrell e Kingsbury (1992), o início de qualquer exame acerca da gestão ambiental global (*global environmental management*) esbarra nas dificuldades de se alcançar a cooperação internacional, principalmente devido à ausência de uma autoridade central (anarquia internacional). Este princípio balizador das relações internacionais nutre a lógica do

dilema de segurança, que resulta em um ciclo vicioso de insegurança e desconfiança, que torna a cooperação impossível.

A dificuldade de reger uma ação coletiva em que todos obteriam ganhos não ocorre pelo simples receio do descumprimento dos acordos. Esta situação acontece por causa da ausência ou da deficiência das instituições, indispensáveis para criar estabilidade. Assim, o gerenciamento coletivo da crise ambiental e suas consequências, como a migração ambiental, apresentam um grande desafio institucional e político. Ele envolve a criação de regras e instituições que agrupam elementos de responsabilidades e deveres compartilhados e incidem fortemente nas estruturas domésticas e a organização dos estados, que investem nos indivíduos e grupos no âmbito de direitos e deveres, almejando agregar a noção de um bem comum para o planeta como um todo.

Nesse sentido, a utilização do pensamento ligado ao conceito de governança vem adquirindo força na medida em que a sociedade pós-industrial confronta-se como uma nova realidade. Como já descrito, o fenômeno da globalização, bem como a revolução tecnológica, tem provocado consequências nas relações interestatais nas esferas política, econômica e social, e no meio ambiente. Estas alterações na estrutura do sistema internacional gera necessidade de explorar novas possibilidades, buscando modelos mais eficientes de gerir essa nova realidade (SANTOS, 2006).

Com um impulso suscitado pela economia capitalista no processo de globalização, tem se questionado o papel do Estado dentro do sistema internacional, sobretudo com o surgimento de diversos atores e entidades que interagem dentro desse sistema. Assim, emerge a ideia de uma concepção da política que os incorpore, formando um novo arranjo no âmbito da política internacional, de forma a ser eficaz na construção de soluções para os problemas internacionais e maior responsabilidade coletiva nas mais diversas áreas (CAMARGO, 1999).

Segundo Rosenau (2003, p.181), a governança compreende as atividades dos governos, mas também inclui os canais através dos quais outros comandos fluem no formato de metas estabelecidas, orientações e políticas desenvolvidas. Desse modo, governança é o processo pelo qual uma organização ou sociedade rege a si mesma, tendo a comunicação e o controle como ferramentas essenciais. Nesse sentido, para Keohane (2003), governança pode ser entendida como a criação e a aplicação das regras e o exercício do poder, abarcados por uma determinada esfera de atividade.

Com o processo de transição para um mundo multipolar e, conseqüentemente, a necessidade de novos modos de governança que englobasse as diferentes forças sociais que surgiram, buscou-se o entendimento do sistema internacional como uma junção entre Estado/sociedades complexas, capaz de transpor as estratégias convencionais na preservação da ordem internacional (CAMARGO, 1999).

De acordo com Cox (1997), o fortalecimento do elo entre sistema internacional, Estado e sociedade civil, trouxe consigo novas modalidades de governança que, insurgindo de baixo para cima, se firma como modo inovador de expressão social. Na esfera política, observou-se a divisão em diversos centros de poder em níveis distintos. O Estado nacional é considerado um elemento desse nível em um sistema com interações complexas em que diversos setores atuam e competem. Sob esta ótica, o sistema internacional se transformou em um arcabouço plurilateral composto por blocos regionais, regimes regulatórios, políticas comuns validadas por tratados e organismos internacionais e transnacionais (COX, 1997).

Nessa perspectiva, ações políticas em territórios e comunidades políticas podem refletir em outras localidades. Determinadas ações e processos que fixam critérios em uma sociedade nacional, não estão controladas, em sua totalidade, pelo poder do Estado. Este processo de interdependência, que tem como elemento catalisador a globalização, modifica o cenário das arenas políticas, tornando-se indispensável uma estrutura de governança que perpassa o nível dos Estados (COX, 1997).

Para Santos (2006), a governança se fortalece como um instrumento adequado para responder às novas situações e desafios, possibilitando a criação de estrutura inovadora na ordem e na agenda internacional, para permitir o desenvolvimento e aperfeiçoamento da condição humana em todo seu conjunto.

Kant (1975) chama atenção para a necessidade de formação de uma sociedade das nações com o objetivo de garantir a paz entre os Estados. Ele firma seu argumento na criação de uma organização com abrangência internacional que pudesse gerir um governo mundial e, assim, estabelecer a paz perpétua. Nesta linha de pensamento, Camargo (1999) apresenta o conceito de *öaldea globalö*, cuja ordem não teria sua origem em governo, mas em uma governança. Este conceito abarca não apenas os Estados, mas também os organismos e as instituições internacionais e as empresas multinacionais.

No âmbito internacional, a governança foi entendida inicialmente como uma série de relações intergovernamentais. Contudo, atualmente deve ser percebida de modo mais

abrangente, compreendendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais. Para reconhecer a ação de uma governança na esfera global, é necessário aceitar que os Estados soberanos tornaram-se parte de uma rede de organizações, instituições e regimes internacionais que gerem diversas de atividades, e atuam em conjunto com variados atores (MILANI, 1999).

Com seu caráter multifacetado, a governança global é entendida por Milane (1999, p.101) como ãum conjunto de mecanismos de controle por meio dos quais necessidades e interesses de um grupo social são articulados, negociados e satisfeitos; tais mecanismos podem ser formais e informaisö. Dada à ausência de mecanismos legítimos de controle no âmbito global, e que se evidencia a importância da governança para administração dos problemas coletivos mundiais.

No entanto, a percepção de governança precisa de um maior embasamento epistemológico e histórico observando as modificações ocorridas na configuração do poder e gestão mundial. De acordo com Santos (2006), nessa direção houve a disseminação do conceito de governança, que incorporou novos significados, tanto com aspectos similares ao conceito de regimes quanto o entendimento análogo ao conceito de ordem mundial.

Os desafios posto à governança global tornam-se relevantes para o entendimento do desenvolvimento e das variáveis no estabelecimento de uma ordem mundial mais justa, solidária e sustentável. Para Gonçalves (2006) existem três aspectos dignos de destaque no conceito de governança global: 1) o caráter instrumental, ou seja, regimento de processos capazes de gerar resultados positivos; 2) a interação de atores, que exercitam sua participação de forma ampliada nos processos de decisão; e, 3) o elemento do consenso e da persuasão, que ultrapassa a ideia de coerção, ao buscar a conformidade nas relações e ações.

Nessa perspectiva, a existência da governança, em um domínio global, está atrelada a sua capacidade de articular atores variados ó estatais ou não ó para lidar com os desafios. O modo de operar é pautado na articulação, com a construção de um senso comum para buscar solução mais adequada para os problemas.

Hewson & Sinclair (1999) destrincham os significados atribuídos ao conceito de governança global. O primeiro significado está ligado diretamente às mudanças resultantes do processo de globalização da esfera política. Sob esta ótica, Rosenau (1995) entende a governança global como o conjunto de sistemas de regras, de controle e de gestão, que emergem em um determinado período no contexto internacional, influenciando as esfera da

vida social ó da família às organizações internacionais -, bem como compreende os sistemas de normas oriundas da propagação de redes, em um mundo cada vez mais interdependente.

Para Rosenau & Czempiel (2000), esse entendimento não deve ser confundido com a ideia de governo global, visto que o segundo implica em ações promovidas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que assegura a implementação das políticas devidamente firmadas. A noção de governança, diferentemente, se fundamenta em atividades sustentadas por objetivos coletivos, que geram, ou não, responsabilidades legais e formalmente instituídas, e nem necessitam do exercício do poder de polícia para que sejam acatadas.

Desse modo, observa-se que o fenômeno da governança possui uma forma mais ampla, que compreende além das instituições governamentais, as de caráter não-governamental. De acordo com Barros-Plataiu (2001), a concepção de governo global está ligada à compreensão de um ordenamento mundial, o qual pressupõe o estabelecimento de um modelo hierárquico e centralizado, que rege todos os elementos do sistema internacional. Esta ideia difere significativamente dos padrões de governança.

Rosenau & Czempiel (2000) entendem a governança como um sistema de ordenação dependente de percepções intersubjetivas, mas, igualmente, de constituições e estatutos formalmente estabelecidos. Assim, esse sistema de ordenação só funciona se for aceito pela maioria, ou, pelo menos, pelos atores mais poderosos do seu universo.

Ainda na esfera política, na visão de Young (1994) a governança global pode ser caracterizada pelo envolvimento e o pelo estabelecimento de instituições sociais, com a função de instituir práticas sociais, estabelecer responsabilidades e dirigir as interações entre os componentes, e com habilidade de mitigar possíveis conflitos, promovendo a cooperação, ou, de modo genérico, aplacando os obstáculos a uma ação efetiva, em um contexto de interdependência.

Krahmann (2003) se baseia para conceber a governança em estruturas e processos nos quais os atores organizam as demandas e atividades interdependentes por meio da estruturação e do funcionamento de políticas, dada a falta de uma autoridade política formalizada. Em complemento, Boyer (1990) afirma que governança é a ação do governo em conjunto com a interação de outros atores não governamentais dentro de um mecanismo de governança, relacionada às questões de economia e de política pública.

Para Camargo (1999) a concepção de governança está inerente a uma reflexão dos tradicionais padrões de autoridade e poder, bem como levanta questões sobre as novas formas de organização e de regulação política nos níveis locais, nacionais e globais, assim como abre ao exame do papel das organizações e de outros atores estatais e não estatais nos instrumentos de regulação política.

Outro significado de governança global é sugerido Hewson & Sinclair (1999), que a vincula à agenda de reforma das organizações internacionais. Para eles, como os demais sistemas, as organizações internacionais também necessitam passar por um processo de modernização e revitalização, envolvendo-se mais nas ações de intervenção comunitária, na participação da sociedade civil e na integração das organizações econômicas.

A reforma das organizações internacionais sugerida, tem o intuito de expandir a atuação dessas instituições, no sentido de prover õbens públicos globais e fortalecer suas ações em parceria com a sociedade civil. Nesse sentido, destaca-se a Comissão sobre Governança Global da ONU, um grupo compostos por 28 líderes e intelectuais de várias partes do mundo. Com a visão que ações direcionadas e trabalho em conjunto podem transformar este mundo em um melhor, a comissão indaga sobre questões relacionadas à ordem internacional e a necessidade de reformar as instituições internacionais no tocante aos temas de segurança, desenvolvimento econômico, proteção ambiental e efetivação dos direitos humanos.

Sua função tem sido direcionar ações para a estruturação de uma comunidade global, o que resultou no relatório *Our Global Neighborhood*, publicado pela *Oxford University* (1995). O relatório trata de um sistema de governança global para o século XXI, além de conceber a governança como a totalidade de variadas práticas pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem seus problemas comuns. Em adição, afirma ser este uma processo contínuo onde há a possibilidade de harmonizar interesses divergentes e realizar ações de cooperação. Assim, a governança relaciona-se não apenas a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições. (ONU, 1995).

De acordo com esta Comissão (1996), no âmbito internacional, a governança deve ser compreendida como uma gama de relações intergovernamentais articulada com organizações, instituições, sociedade civil, empresas e mercados. Nesse ponto de vista, Loubauer (1999) reitera o pensamento de que governança global implica pensar maneiras para tornar o mundo

um local melhor para a convivência de todos. Ou seja, assegurar a segurança, gerir a economia mundial e fortalecer as normas universais. Igualmente, munir as instituições globais para que atendam melhor às novas realidades e desafios em âmbito mundial

O terceiro significado de governança assinala a emergência de uma sociedade civil global. Para fundamentar esta linha de pensamento, os novos atores no cenário internacional surgem como elemento de ruptura para com a ordem mundial no início do século XXI. A interação cada vez mais ativa de ONG, grupos de interesses e comunidades epistêmicas transnacionais, pautadas pelo domínio científico, tem ganhado corpo estando cada vez mais presentes nos debates e negociações de caráter mundial e influenciando no processo decisório de governos e das organizações internacionais (HEWSON & SINCLAIR, 1999).

Assim, a ideia de comunidade mundial está intrinsecamente vinculada a governança global, ao permitir a criação de princípios como a finalidade de alcançar o bem comum. Para Vigevani (1999, p.33) ãse há comunidade, há obrigações e, conseqüentemente, há regras que a todos obrigamö. Desse modo, a governança global, compreendida nesta dissertação como os meios e processos pelos quais uma organização ou sociedade é gerida, é estruturada, em paralelo, pelos Estado e por diversos atores.

O quarto entendimento que abrange a governança global refere-se à teoria de regimes internacionais, quando procura preencher as lacunas destes regimes. Devido a quantidade de regimes nas mais diversas áreas, muitos deles concorrendo entre si, a governança surge como alternativa para tornar o sistema planejado e organizado. Ao se basear somente nas relações internacionais, em que regras, acordos e normas são criados para permitir a convivência entre Estados, isso pode funcionar de modo conveniente e cumprir os objetivos pelos quais são firmados, na medida em que a ordem e a estabilidade relativas convêm à manutenção do sistema internacional, portanto o sistema ainda anárquico (HEWSON & SINCLAIR, 1999).

Assim, para Keohane (2003), governança global implica na criação de regras e exercício de poder em nível global, mas não essencialmente por entidades autorizadas pelo acordo geral de agir. Na ausência de um governo global, a governança pode abranger atores que não estão dispostos em hierarquias formais. Dada a inexistência de uma constituição global, as entidades exercem o poder e interagem estrategicamente, elaborando regras que, por diversas vezes, não são autorizadas a sua execução pelo consenso geral. Com efeito, essas ações são, muitas vezes, tidas como ilegítimas por aqueles que são por elas afetados (KEOHANE, 2003).

De modo diverso à concepção adotada por Hewson & Sinclair (1999), Lohbauer (1999) baseia-se na ideia de governança global como em uma análise que envolve pelo menos três níveis de abordagem. O primeiro abarca as características, as capacidades e os interesses dos principais atores da política mundial, levando em conta outros atores como organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais, o mercado mundial de capitais e a mídia internacional, além dos tradicionais governos

O segundo refere-se às temáticas capitais dispostas na agenda global, ou seja, os problemas que estão em alta no cenário internacional e suas controvérsias, nos quais os Estados e a sociedade destinam sua atenção e seus recursos. O terceiro nível abrange os modelos de cooperação e contenção que exercem influência na interação entre atores e temas. Assim, a análise por meio desses três enfoques coloca a política como elemento ambíguo, devido principalmente ao seu exercício de influência na distribuição de valores, nas relações internacionais e na evolução da governança global (LOHBAUER, 1999).

Postas essas definições e enfoques acerca da governança global, observa-se que eles convergem para as questões da estruturação política e da tomada de decisão. O caráter abrangente no que se refere ao conceito e à definição de governança, é o ponto principal de críticas desse mecanismo, visto que, enquanto ferramenta analítica, está associado a várias perspectivas teóricas diferentes, bem como a diferentes agendas de pesquisa. Apesar da governança estar extremamente ligada às transformações contemporâneas da política internacional, termina por abarcar todas as questões de modo virtual de uma única vez (LOHBAUER, 1999).

Para Bento (2007), por se tratar de uma construção conceitual, procura oferecer sentido às profundas mudanças nas relações internacionais, vinculadas ao aparecimento de novos atores, novas agendas e novas esferas de decisão. Vigevani (1999, p.55) critica ao afirmar que uma circunstância em que exista regras, procedimentos e valores partilhados não sinaliza nem a superação do sistema interestadual, muito menos da união em busca de comuns, assim, a governança parece ser discutida, ainda, no campo da lógica de interesses, sobretudo nacionais.

Nesse sentido, devido à gama de conceitos e abordagens da expressão governança global, teorias subjacentes a este fenômeno podem ser interpretadas seguindo diferentes enfoques.. Nesse sentido, McGrew (2000) adota uma estrutura para lidar com o estudo da

política de governança global que possui três vertentes: a tradicionalista, globalista e a transacionalista.

No tocante à vertente tradicionalista, salienta-se a importância de um poder predominante para construção das estruturas, dos padrões e dos resultados da governança global. Ademais, contrário ao entendimento comum, e dos globalistas, afirma que o processo de globalização não está fora de controle, e que é um resultado da ordem do mundo liberal. Nesta vertente, os parâmetros de negociação se firmam em uma figura dominante, com grande concentração de controle e poder, transpondo a esses interesses vontades sobre os demais Estados (MCGREW, 2000).

Quanto aos globalistas, sua estrutura de governança global estão ligadas às forças sociais transnacionais, como as elite, corporações e redes burocráticas, intrínsecas a perpetuação e disseminação do capitalismo corporativo global. Como pode se observar, nesta vertente o capitalismo é posto em foco, e onde os impérios políticos são trocados por impérios empresariais. O capital é colocado como elemento chave, mesmo que em prejuízo do bem-estar das nações, das comunidades e do meio ambiente. Assim, o sistema de governança, nesse caso, oferece uma estrutura de concretização, legitimação e proteção da ordem capitalista, na qual as instituições e o Estado-nação congregam a segurança e a gestão da ordem capitalista global, em consonância com os direcionamentos de mercados globais e com o imperativo da acumulação global (MCGREW, 2000).

No que tange à vertente tradicionalista, McGrew (2000), observa que diferentemente das outras interpretações, reconhece tanto a valor de uma figura dominante quanto da importância do capital, tendo, assim um caráter mais flexível. Contudo, destaca a estrutura em detrimento da agência, enfatizando a importância e o poder das pessoas para dar sentido à governança global. Assim, a governança global pode ser caracterizada sob óticas diferentes.

Ademais, para Held & McGrew (2002), cinco características podem ser atribuídas a este fenômeno global. A primeira delas é a governança em múltiplos níveis, visto a necessidade do deslocamento e da reorganização da autoridade. Neste sentido, há diversos níveis estruturais de tomada de decisão e ação política e regulatória: mundial, regional, nacional e local. O nível mundial abrange todas as estruturas de governança de escopo internacional, como, por exemplo a ONU. Abaixo dessa camada situa-se a governança regional, que abarca os blocos de integração regional. Sob este nível, encontra-se a camada de governança nacional, composta pelos governos nacionais e, no nível mais baixo, a camada

local, constituída pelos governos municipais e pelas organizações não-governamentais de âmbito local (HELD & MCGREW, 2002).

Contudo, torna-se evidente a sobreposição entre os diversos níveis, principalmente na elaboração da agenda. Sempre irão surgir dificuldades e oportunidades, que são percebidos e tornam-se elementos de debate entre os níveis, algumas vezes em relação de complementaridade, mas também em termos de competição e até mesmo de divergência. Isso pode ser observado, sobretudo em situações onde existe o conflito de normas ou marcos regulatórios originários de fontes diversas (BENTO, 2007).

A segunda delas é o pluralismo, que esta relacionada à estrutura de governança global que evoluiu para um complexo sistema multicamadas que não possui uma única autoridade central. Assim, há uma situação de dependência com relação às múltiplas agências ó desde Estados e organizações não-governamentais, corporações multinacionais etc. ó que se aliam para estipular as regras, normas e políticas globais. Nada indica uma unificação nesses arranjos institucionais que se firme em uma única autoridade central, no que se refere à governança global (HELD & MCGREW, 2002).

Assim, as operações não feitas em um sistema poliárquico, composto por várias instituições, organizações e regimes em diferentes lugares do mundo, cada qual com sua própria arena de decisão, sem nenhuma coordenação de um arranjo superior. Enquanto os governos são constituídos por uma estrutura unitária e coerente, na qual as competências são distribuídas formalmente pelas constituições, o processo de governança global pode ser melhor compreendido em função de sistema político, no qual, podem ser desempenhadas, em paralelo, por várias organizações ao mesmo tempo, e, conformidade com uma variedade de procedimentos, em diferentes partes e períodos. (BENTO, 2007)

A terceira característica é a geometria variável. Nela, os elementos da governança, como a capacidade regulatória, os recursos, a infra-estrutura, podem sofrer um variação de um ator ou uma série de atores para outro, e de uma temática para outra, dependendo de sua importância política relativa. Isso se explica pelo crescente dinamismo das sociedades contemporâneas, com a disposição institucional da governança global evoluindo no tempo. Assim, a variação esta atrelada à relação de forças entre seus atores, ou com as mudanças nas esferas de conhecimentos, atitudes e percepções dos problemas desses atores, ou ainda com o aparecimento de novas demandas ou novos atores. Nesse sentido, qualquer alteração no

cenário político modifica, conseqüentemente, as interações sociais que compõem as formas de governança. (HELD & MCGREW, 2002)

A quarta característica que vale ressaltar, corresponde a complexidade de sua estrutura, que por ser formada por uma variedade de agências e redes de atores, possuem, muitas vezes, leis e normas sobrepostas, motivadas ou pela mesma regulação da matéria, ou porque exercem alguma forma de autoridade sobre um mesmo território. Desse modo, existe uma multiplicidade de formas híbridas de governança com atores públicos e privados combinando-se em graus diversos na formulação de normas e na implementação da política. Nomeadamente, observa-se o Estado como um ator estratégico para a gestão nas variadas estruturas de governança e para aferir legitimidade à regulação preparada por eles nos níveis regional e mundial (HELD & MCGREW, 2002).

A última característica é a assimetria. As diferenças de poder decisório e de recursos dão a abertura para que alguns atores se especializem na preparação da governança, enquanto outros atores se especializam na implementação das políticas e normas, cujas concepções tiveram pouca ou nenhuma participação. Esta característica pode ser vista nos movimentos políticos recentes que denunciam o caráter antidemocrático da governança global, sua falta de transparência e a ausência de mecanismos de responsabilização (BENTO, 2007).

Com a ocorrência de mudanças na política internacional, vários são os desafios que surgem nas relações entre os países e na dinâmica interna dos Estados. A agenda política internacional ampliou-se e, atualmente, abarca uma ampla variedade de assuntos até então reservados à competência interna dos Estados. A tomada de decisão em âmbito global deve motivar e influenciar as decisões que serão tomadas nas esferas nacional e local, desafiando o funcionamento interno dos Estados. Parcerias devem ser formadas para que os atores globais possam somar informações e desenvolver políticas e práticas conjuntas sobre questões de interesses comuns.

A efetividade das normas e regras elaboradas pelas instituições na comunidade internacional depende do cumprimento e do reconhecimento da legitimidade dos instrumentos de governança global por parte dos Estados. Ao identificar a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade, a governança global pode ser compreendida como o conjunto de organizações, instrumentos de política internacional, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam o

processo de proteção mundial, que pode ser aplicada tanto em questões de meio ambiente quanto nas de migração.

Quanto à migração ambiental, faz-se necessário o debate acerca das estratégias e direcionamentos do sistema internacional que compõem de maneira efetiva um sistema global. Para Milane (1999), a noção de governança reconhece a complexidade desse sistema. Esse entendimento é parte integrante da agenda política mundial, principalmente pelas consequências desastrosas que as alterações ambientais podem acarretar (LEITÃO, 1993).

A relevância da problemática da migração ambiental para a reflexão sobre governança global deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados. O caráter transnacional das questões de migração ambiental transborda o local e o nacional, rompendo fronteiras delimitadas e passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica no surgimento de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações, além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo.

Portanto, no próximo capítulo, exponho o gerenciamento de transição como forma de inovadora de apresentar e entender o processo de migração ambiental, visando constituir um contexto para a utilização da governança como ferramenta de processo de gestão. Em seguida, apresento a governança contemporânea da migração ambiental e suas as tendências.

## CAPÍTULO 3 6 MIGRAÇÃO AMBIENTAL GLOBAL: GESTÃO E GOVERNANÇA

### 3.3 Gerenciamento de transição para a governança da migração ambiental global

Cada vez mais a sociedade mundial tem encarado problemas que não podem ser solucionados apenas pelas políticas aplicadas sob a perspectiva tradicional. Por vezes, tais políticas resultam em soluções temporárias e insustentáveis em longo prazo, tornando estes problemas ainda mais persistentes e complexos. Esta situação pode ser enquadrada no objeto de estudo deste trabalho - a problemática da migração ambiental.

Sob essa ótica, para Dirven *et al.* (2002), as estruturas sociais e instituições necessitam de uma revisão em seu histórico de desenvolvimento para facilitar o processo de transição para nova realidade. Em termos gerais, a transição pode ser entendida como um processo de mudanças estruturais de longo prazo, durante o qual uma sociedade ou um subsistema da sociedade muda em sua essência (ROTMANS *et al.*, 2000; 2001).

Para que ocorra a transição é indispensável que aconteçam inovações no sistema, como uma organização mais complexa, com mudanças qualitativas, as quais são realizadas por uma multiplicidade de participantes dentro do próprio sistema e que, fundamentalmente, modifiquem tanto a sua estrutura como a relação entre os participantes. É dentro dessas inovações sistêmicas que as inovações em nível individual ocorrem, em termos de produtos, processos e inovações do projeto (WEAVER *et al.*, 2000).

A ideia de gerenciamento foi desenvolvida em um programa de pesquisa sobre as transições e as inovações do sistema<sup>22</sup>. De acordo com Rotmans *et al.* (2003), esta nova perspectiva científica é fundamentada em uma série de conceitos compartilhados e se propõe a desenvolver um denso alicerce e um extenso conhecimento acerca do processo transitório e das inovações, necessários para uma maior compreensão plena do sistema e sua governança (BERKHOUT *et al.*, 2003).

O gerenciamento de transição em si parte de uma perspectiva integrada de sistemas, que entende a transição como uma mudança de um sistema, ou seja, de um equilíbrio

---

<sup>22</sup> A rede KSI é composta por cerca de 70 pesquisadores com conhecimentos específicos e técnicos de transições e inovações do sistema. Esta rede opera na estruturação da transição do processo, conhecimento do sistema de transição, as competências, os processos de aprendizagem nas transições, o desenvolvimento de competências nas transições e instrumentos para iniciar, orientar, monitorar e avaliar as transições.

dinâmico para outro equilíbrio. A não linearidade é uma característica marcante no processo de mudança até chegar ao novo *equilibrium*. O mecanismo implícito é a co-evolução, visto que diferentes subsistemas co-evoluem uns com os outros, levando a padrões de mudanças irreversíveis, como o caso das alterações ambientais e da migração forçada por motivos ambientais.

A transição pode assumir diversas formas. No caso da migração ambiental, a transição pode ser acelerada por um determinado espaço de tempo, devido aos eventos ou às catástrofes causadas pela natureza ou pelo homem, mas não pode ser gerada, por tais eventos. Isso ocorre devido à co-evolução de um conjunto lento de alterações que determinam a corrente para uma mudança fundamental. Eventos como desastre e calamidades podem acelerar o processo de transformação.

Embora cada transição seja única em termos de conteúdo e contexto, pode-se distinguir dois tipos de transições. Para Kemp e Rotmans (2004) elas podem ser: 1) transições evolutivas, em que o resultado não está previsto de uma maneira significativa, e 2) transições com objetivos orientados, em que o objetivo final será orientado pelas decisões estratégicas de atores públicos e privados. Essas definições se diferenciam pela sua natureza, âmbito e força motora. No caso do processo de transição da migração ambiental há uma mescla dos dois tipos de transição, visto que não há como prognosticar com precisão os efeitos das alterações ambientais na migração, ao mesmo tempo em que se pode criar ações estratégica preventivas e de remediação do problema.

Quanto às fases de transição, para Rotmans *et. al.* (2000) e Geels & Kemp (2000), elas podem ser: 1) pré-desenvolvimento, em que a mudança é pouco visível no nível de sistemas, mas já passou por experimentos no nível individual; 2) decolagem, em que o processo de mudança começa a ser construído, motivado por inovações ou surpresas; 3) aceleração, em que ocorrem alterações estruturais visíveis por meio da acumulação e da implementação do desenvolvimento sociocultural, econômico, além de mudanças ecológicas e institucionais; e, 4) estabilização, na qual a velocidade de mudança social diminui e um novo equilíbrio é alcançado.

No tocante aos níveis, Geels & Kemp (2000) e Rip & Kemp (1998) fazem uma distinção entre paisagem sócio-técnica, regimes e nichos em três níveis de escala que interagem: micro, meso e macro<sup>23</sup>. No nível macro a paisagem é determinada por mudanças

---

<sup>23</sup> Ver Quadro 5 ó Processo de transição da migração ambiental.

lentas na sociedade. No nível meso são as normas sociais, os interesses, as regras e os sistemas de crenças que sustentam as empresas, as organizações e as instituições. Por outro lado, no nível micro são os atores individuais, as tecnologias e as práticas locais. Neste último nível, podem ocorrer variações e desvios no *status quo*, como resultado de novas ideias e novas iniciativas, tais como novas técnicas e tecnologias alternativas e práticas sociais diferenciadas.

PROCESSO DE TRANSIÇÃO	MICRO	MESO	MACRO
<b>PRÉ-DESENVOLVIMENTO</b>	Alterações ambientais em nível local	Alterações ambientais em nível regional/nacional	Efeitos das alterações ambientais em nível transfronteiriço
<b>DECOLAGEM</b>	Debates em nível local	Debates em nível regional/nacional	Debates em nível regional/nacional
<b>ACELERAÇÃO</b>	Estruturação de ações políticas de adaptação e mitigação em nível local	Estruturação de ações políticas em nível regional/nacional com Estruturação de convenção específica de proteção regional	Estruturação de convenção específica e uma instituição internacional que lide com o problema
<b>ESTABILIZAÇÃO</b>	Ações políticas locais estruturadas	Ações políticas regionais estruturadas	Governança da migração ambiental/proteção legal e institucional

**Quadro 5 - Processo de transição da migração ambiental**

Assim, deve-se observar como ocorre a administração dessa transição, que para Rotmans *et al.*, (2000) está firmada na esfera multi-nível de governança e gestão adaptativa. Sob essa ótica, as transições não podem ser gerida em termos de comando e controle, mas gerenciadas em termos de influência e ajuste. Em outras palavras, a direção e o ritmo de transição podem ser influenciados, mesmo que não controlados de forma direta.

Assim, a gestão de transição visa organizar e coordenar processos de transição em um nível social, conduzindo-os de maneira sustentável. Desse modo, pretende-se utilizar esse conceito para descrever e explicar a transições no contexto das alterações ambientais e das migração forçada. A partir deste ponto, desenvolver um modelo de governança que reflita os princípios da gestão da transição.

O ciclo da gestão de transição passa por quatro etapas: 1) estruturação do problema para discutir, firmar e organizar a arena de transição; 2) desenvolver uma agenda de transição,

uma visão de desenvolvimento sustentável e alcançar a transição necessária; 3) estabelecer e realizar experiências de transição e disseminar a transição resultante em redes; e, 4) acompanhar, avaliar os aprendizados das experiências de transição e, a partir delas, realizar necessários nos objetivos da agenda e coalizões (LOORBACH, 2002; LOORBACH E ROTMANS, 2006; ROTMANS, 2003).

Na prática, as atividades de gestão de transição são realizadas parcialmente e completamente, em sequência, em paralelo e de forma aleatória. Segundo Loorbach (2004), três níveis podem ser observados nesse processo: o nível estratégico (concepção), o nível tático (de negociação) e nível operacional (execução). Eles se influenciam mutuamente e continuamente e podem ser associados a tipos específicos de atores e instrumentos, derivando em um leque de abordagens e instrumentos de gestão que podem evoluir junto com o progresso real do processo.

Para Loorbach (2002), o princípio do processo da gestão da transição é um plano estratégico, com uma perspectiva de longo prazo, em que se deve realizar uma densa análise e considerar rotas alternativas. Como o tempo, essas variadas rotas progredem, a ponto de se entrelaçarem, se influenciarem e se fortalecerem.

Dentro deste planejamento é criada uma arena de transição, ou seja, uma rede de inovação com uma multiplicidade de atores que agem em torno de uma transição específica, onde suas propostas serão confrontadas umas com as outras e, posteriormente, integradas. Esses atores devem ser escolhidos com base em suas competências, interesses e experiências, que abarcam desde a capacidade de analisar os problemas complexos em um alto nível de abstração, ultrapassando os limites de sua própria disciplina e fundo, até o exercício da autoridade dentro da sua e de outras redes, estando aberto para a inovação em vez de se fixar em soluções específicas (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Vale salientar que esta arena de transição é uma rede social de inovação, não é uma plataforma administrativa ou um órgão consultivo. Sob esta ótica, a ideia de arena é um processo de inovação que implica na variação e na seleção. Isto denota a formação processo a partir de condições favoráveis na variedade de pensamentos, não limitando espaço de inovação e de gestão que acaba de ser criado (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Assim, quando da necessidade de reunir um grupo para se concentrar em um determinado ponto de transição, se faz uma tentativa para obter um pensamento comum do problema por meio de um processo fortemente interativo. Ao implantar um sistema de

abordagem integrado e participativo, a complexidade do problema pode ser estruturada de forma a melhorar sua compreensão (HISSCHEMÖLLER, 1993).

No caso na migração ambiental, essas parcerias com muitos atores só tendem a trazer benefícios, que podem vir de reforços entre as agências de cooperação e parcerias entre agentes do setor público e privado, organizações não-governamentais e organizações inter-governamentais, comunidades epistêmicas, instituições internacionais, sindicatos, associações de migração etc (OIM, 2007, p.7).

As divergências nas perspectivas dos atores envolvidos geram a convergência das percepções de problemas diversos, o que por sua vez conduz a novas perspectivas sobre a natureza do problema e dos mecanismos causais subjacentes. Seus entendimentos que produzem um corpo fundamentado para entender a visão de futuro<sup>24</sup>. Estas visões são um importante instrumento de gestão, visto que determinam o espaço de manobra dentro do qual a futura atividade de transição pode ocorrer. Com base na visão desenvolvida por esses atores o processo pode ser iniciado com a elaboração de uma agenda comum (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Esta agenda de transição possui os objetivos comuns elencados pelos atores, além das ações, projetos e instrumentos para alcançar estes objetivos. Cada ação, projeto e instrumento deve ter o responsável por seu desenvolvimento e por sua implementação. Assim, a agenda serve como bússola na elaboração das diretrizes para a transição (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Nesse sentido, uma política proativa e uma ação precoce ocorrem por meio de um planejamento e de ações antecipadas que são essenciais para a gestão da migração ambiental ordenada, e podem, em alguns casos, limitar o contingente ou migração forçada e seu impacto. A abordagem proativa também pode reduzir o impacto ambiental negativo da mobilidade não gerenciada (OIM, 2007, p.7).

Ademais, como muitos Estados terão de enfrentar vários cenários ambientais de migração ao mesmo tempo, uma política abrangente baseada em evidências, bem como apoio orçamental suficiente para o planejamento de longo prazo, é necessária. Assim, as políticas devem buscar um equilíbrio entre o controle e a facilitação da migração. Os Estados também devem ser informados por meio de diálogos interministeriais e inter-sectoriais acerca das estruturas para assegurar a coerência política (OIM, 2007, p.7).

---

<sup>24</sup> A visão de futuro a construção de um quadro futuro baseado nas estratégias e diretrizes

As possíveis mudanças de rota, fundamentadas nas visões de acompanhamento, devem ser introduzidas na raiz de diferentes redes, organizações e instituições. Neste nível tático é que se perceberá os desafios estruturais e barreiras ao desenvolvimento na direção desejada. Estes desafios e barreiras englobam a regulamentação, as condições institucionais e econômicas, além de envolver rotinas de consumo, infra-estruturas físicas ou tecnologias específicas. (LOORBACH E ROTMANS, 2006)

A transição também pode ser feita por meio de objetivos intermediários, os quais, à medida em que vão sendo alcançados, podem ser formulados mais quantitativamente. Nesta etapa os interesses, motivações e política dos vários atores envolvidos, entre eles organizações não-governamentais, setores públicos e privados, governos, institutos de conhecimento etc., surgem nas negociações estando abertos para os investimentos, os planos individuais e as estratégias de aperfeiçoamento. Os atores devem estar dispostos e ter a capacidade de operar durante um período maior de tempo (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Quanto à implementação, as ações e experiências devem ser operacionalizadas na gestão de transição. A aplicação prática de um corpo de entendimentos pode ser custosa, dado o envolvimento de muitos atores, com pontos e vista e interesses divergentes, e ao mesmo tempo em que são dependes e expostos a um contexto mais amplo da sociedade. Contudo, a diversidade é essencial, desde que estas experiências em nível de sistema estejam em condições de contribuir para a transição prevista (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

As experiências de transição têm um elevado grau de risco em termos de falha, gerando subsídios para um novo processo de transição. Novas experiências de transição surgem dessas falhas, e a partir delas se podem desenvolver novos objetivos que se adéquem as rotas de transição identificadas (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Por outro lado, os experimentos podem ser vinculados a experiências de inovação que estão ocorrendo no momento, desde que eles se encaixem no contexto da transição. Frequentemente, muitos experimentos são executados concomitantemente, mas estes não foram criados ou realizado de forma sistemática, faltando a coerência. Experiências de transição na forma de projetos também possuem um alto risco de falha, visto que ainda se está pesquisando os processos de aprendizagem, em que os resultados podem ser decepcionantes. (LOORBACH E ROTMANS, 2006).

Se um experimento obtiver sucesso, considerando a análise de suas experiências de aprendizagem e contribuições para o desafio da transição, pode ser repetido em diferentes contextos (alargamento) e escalado para cima a partir do nível micro ao nível meso (intensificação). Experiências de transição são muitas vezes longas e caras, por isso, é essencial que, sua viabilidade seja constantemente monitorada.

Os esforços aqui estão em focar na listagem de um leque de experiências de transição relacionadas à migração ambiental, que podem se complementar e se fortalecer, tanto quanto possível, buscando o objetivo comum de protegê-los de forma significativa e mensurável. Nos experimentos de transição, o ponto central são inovações em amplas e variadas áreas, podendo ser inovações tecnológicas, culturais ou institucionais.

Isto significa que todos aqueles diretamente envolvidos irão desenvolver uma visão da concepção e da organização de um novo arcabouço jurídico e institucional de proteção aos migrantes ambientais. Esta visão é, então, traduzida em um plano de ação concreto para estabelecer critérios práticos combinando desenvolvimento de vida, ações em nível micro, meso e macro de tal modo que um entendimento comum é criado. Princípios orientadores aqui não são de eficiência nem tanto de efetividade, mas questões como a qualidade de vida e a qualidade do ambiente de vida.

Nesta pesquisa, não há nenhuma maneira linear da teoria para a prática, nem vice-versa. Constitui uma membrana com apenas uma fina linha divisória entre a investigação conceitual/teórica e suposições práticas. Assim, para o desenvolvimento prático da visão da transição, das rotas e das arenas é necessário analisar a atual governança da migração ambiental global para visualizar o nível operacional, as principais partes envolvidas, além de propor a realização de experiências de transição de novas formas de cooperação, coalizões, redes e arranjos que podem ser desenvolvidos e estimulados.

### **3.4 Governança da migração ambiental global**

Discussões sobre mecanismos para gerenciar a migração ambiental estão ainda em seus estágios iniciais. Há uma percepção generalizada de que as mudanças ambientais podem levar a um aumento substancial na migração, como discutido no capítulo 1. Devido à complexidade das alterações ambientais e seu nexos com a migração, há um lentidão na identificação e formulação de políticas de respostas pelos decisores políticos.

A governança da migração ambiental, como a governança da migração global de modo mais abrangente, padece de uma fragmentação significativa, tanto vertical com atores nos níveis internacionais, regionais e locais, quanto horizontalmente, com o fenômeno sendo conduzido, em parte, ou, mais raramente, como um todo, sob as decisões de uma gama de categorias políticas e de instituições associadas. O interesse acerca da migração induzida por mudanças no meio ambiente pode ser observado nos estudos nas áreas de meio ambiente, migração, desenvolvimento, direitos humanos, gestão de desastres e assistência humanitária. (SAUL, 2006)

Contudo, mesmo com existência dessa infinidade de potenciais mecanismos de governança, processos e instituições, não há nenhum tipo de governança multilateral coesa no que diz respeito à migração ambiental. Nesse sentido, as características e desafios particulares devem ser considerados no desenvolvimento de um sistema de governança global unificado para a migração ambiental.

Um dos grandes problemas da migração ligado às alterações do meio ambiente, que pode ser percebido durante todo este trabalho, é a dificuldade de descrever com precisão o fenômeno. Assim, a governança da migração ambiental representa um significativo desafio, até porque o conteúdo e os parâmetros do conceito continuam a ser debatidos. Como visto, não há nenhuma definição acordada internacionalmente do que seria uma pessoa ambientalmente deslocada e, conseqüentemente, nenhum mecanismo de proteção acordado para as pessoas que são afetadas. Essas questões de definição têm impactos claros nos meios de governança, visto que ao enquadrar um indivíduo em *status* jurídico internacional, facilita os processos de proteção.

Contudo, mesmo com a ausência de uma definição legal formal, isso não exclui essencialmente uma resposta em âmbito internacional. Pelo contrário, a ausência de definição pode permitir um leque maior de respostas flexíveis no contexto de uma estrutura formalizada, em que se pode eleger uma análise limitada, ou encaixá-lo em um *status* particular em instrumentos específicos.

### 3.2.2 Lacunas e possibilidades na proteção legal internacional

Claramente, normas e instrumentos de proteção existentes oferecem uma considerável possibilidade de proteção às pessoas deslocadas à força por fatores ambientais. Assim, vale a pena investigar como os vários instrumentos legais, normas e estruturas, descritas nesta seção, podem ser construídos em uma estrutura preliminar de diretrizes de proteção de direitos sobre o deslocamento ambiental. Espera-se que o quadro possa contribuir para o desenvolvimento de um conjunto mais coerente de diretrizes internacionais.

No âmbito internacional, não há qualquer instrumento legal que estabeleça o *status* de refugiado ambiental na lei internacional. A utilização de instrumentos existentes tem sido levantada como alternativa para solucionar o problema. Contudo, para Cournil (2009, p. 2), a Convenção de Genebra não se mostra adequada, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) é insuficiente e há brechas nos instrumentos de asilos na União Europeia (UE). Nesse sentido, cabe explorar as potencialidades dos instrumentos jurídicos, para definir as expectativas legais necessárias a fim de lidar com a problemática de modo mais completo.

O direito internacional do meio ambiente, hoje unido aos direitos humanos internacionais, precisa ser utilizado para assegurar o direito de buscar proteção em outros países por motivo de alterações ambientais. Esta preocupação está expressa no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo, 1972, que assevera:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas

Conforme (PENTINAT, 2006), somente uma ação conjunta que englobe os direitos humanos e o direito ambiental poderá fazer com que a proteção, já consagrada no direito dos refugiados, abarque as pessoas que deixam seus países devido a alterações ambientais. Nesse sentido, existe um intenso debate sobre como a proteção deve ser instituída para as pessoas ambientalmente deslocadas e qual a forma de regime internacional pode melhor atender a migração ambiental forçada (KEANE, 2004; CRISP, 2009).

Tradicionalmente, uma das abordagens propostas por McAdam (2007) e Hathaway (2005) para a definição e proteção dos refugiados ambientais seria alterar o direito internacional dos refugiados, ou seja, a Convenção de Genebra de 1951. A alternativa de estender a Convenção de 1951 por meio de um protocolo adicional foi discutida em algumas ocasiões como em Limoges (França) em 2005 e nas Maldivas em 2006 (MCADAM, 2007).

Cooper (1998, p.480) analisa o problema dos refugiados ambientais e a sua possível proteção ao abrigo da Convenção de Genebra por re-interpretação do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), incluindo o ambiente degradado e condições que põem em perigo de vida, saúde, meios de subsistência e o uso de recursos naturais. Todavia, esta ideia se mostra inviável tanto por motivos técnicos<sup>25</sup>, visto que os critérios utilizados não se enquadram na dinâmica ambiental, quanto por razões políticas, e sua possível resistência em nível global.

O principal benefício da extensão da Convenção de 51 se encontra na facilidade de aplicação, com a implementação pelos Estados membros em um sistema operacional já reconhecido. Por outro lado, esse tipo de mecanismo excluiria as pessoas deslocadas internamente por motivos ambientais, que se apresentam em maior número. Além disso, poucos conseguiriam atravessar fronteiras e com êxito invocar a proteção sob a égide da Convenção. Ademais, a aplicação da Convenção encontra resistência em certos países que a encaram de forma restritiva, sendo pouco provável uma proteção de um fluxo massivo de pessoas (COOPER, 1998).

No âmbito regional, Edwards (2006) levanta a possibilidade de proteção das pessoas ambientalmente deslocadas pela Convenção da OUA (1966), visto que incluem em sua definição ampliada os eventos que causem graves perturbações na ordem pública, o que poderia abranger as catástrofes ambientais. Contudo, os Estados Africanos, apesar de costumeiramente oferecerem proteção, tem se posicionado para não caracterizarem isso como uma obrigação da Convenção da OUA, afirmando que a proteção oferecida é apenas para contribuir para o desenvolvimento de um direito à proteção temporária, por razões humanitárias e pelo direito internacional consuetudinário (EDWARDS, 2006).

Na mesma perspectiva, a Declaração de Cartagena (1984), em seu artigo 3º, dispõe sobre os distúrbios à ordem pública. Da mesma forma que a Convenção da OUA, a

---

<sup>25</sup> Para ter a proteção abarcada pela Convenção de Genebra de 1951, deve haver o critério de perseguição motivado por raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política.

Declaração de Cartagena não foi projetada para lidar com pessoas deslocadas por razões ambientais. Indiscutivelmente, o que podia ser cogitado é se o evento ambiental é grave o suficiente para perturbar a ordem pública.

No entanto, o relatório da Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central (CIREFCA) diferencia as vítimas de catástrofes naturais dos refugiados, onde pessoas deslocadas por eventos causados pela ação humana podem ser enquadradas nesta proteção. Contudo, o desafio seria o de determinar a ligação entre as atividades humanas e deslocamento ambiental, Além disso, a Declaração não é obrigatória para os Estados membros da OEA (ACNUR, 1989).

Demonstradas as dificuldades nos níveis internacional e regional para a proteção das pessoas ambientalmente deslocadas, cabe analisar o direito internacional dos direitos humanos como forma de proteção por três motivos fundamentais. Primeiramente, os direitos humanos internacionais fixam critérios básicos para tratar os indivíduos em seu Estado ou jurisdição. Assim, oferece um arcabouço para estimar quais os direitos que podem estar em risco devido à alteração ambiental, e quem são as autoridades responsáveis por assegurá-los.

Este entendimento está diretamente ligado ao segundo motivo, havendo a necessidade de migrar, os Direitos Humanos determina formas de tratamento no Estado de acolhimento. Assim, para McAdam (2007), o Estado receptor tem a responsabilidade de garantir o direito dos migrantes, não os submetendo a tratamentos desumanos ou degradantes. Ademais, os direitos humanos internacionais podem ser utilizados como forma de proteção, ao oferecer respaldo jurídico para aqueles indivíduos que pleiteiam proteção de um terceiro Estado, baseando-se no princípio da não expulsão, incorporados no conceito de proteção complementar. Desse modo, se pode observar que as alterações ambientais afetam potencialmente o exercício de direitos humanos protegido sob a lei internacional.

Em 2005, os povos Inuit nos Estados Unidos peticionaram na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, afirmando que os efeitos do aquecimento global e mudanças climáticas, causados por ações ou omissões dos Estados Unidos estavam afetando sua subsistência. Neste caso, a lei dos Direitos humanos foi Expandida e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que "o uso e aproveitamento da terra e seus recursos são componentes integrais da sobrevivência física e cultural" (OEA, 1983).

A utilização dessa proteção ampliada é conhecida como "proteção complementar", o que não abarca necessariamente uma pessoa deslocada pelas alterações ambientais. Apenas

algumas jurisprudências aplicadas a casos específicos reconhecem determinados direitos, originando uma obrigação de proteção pelo Estado. Por outro lado, a Câmara dos Lordes reconheceu a hipótese em que uma grave violação aos direitos humanos pode dar origem a esta obrigação. Assim, as cortes internacionais estão abertas a proposituras dentro dos limites aceitáveis do princípio da não devolução, nos termos do tratado de direito internacional que englobam a perseguição, a tortura, o tratamento cruel, desumano ou degradante e as ameaças arbitrárias a vida (MCADAM, 2007).

Vale salientar que é terminantemente proibido o retorno de alguém para um local de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante. A maioria das outras disposições de direitos humanos permite um equilíbrio entre os interesses do indivíduo e do Estado, colocando, assim, proteção contra a devolução ao alcance de todos, mesmo nas circunstâncias mais excepcionais. Desse modo, pode ser preciso retornar às origens do que caracterizou a violação do direito humano, como o direito à saúde, como uma forma de tratamento desumano, que é uma maneira de proteção complementar (MCADAM, 2007).

Os tribunais, todavia, têm tratado com cautela o significado de "tratamento desumano ou degradante", para que ele não seja utilizado como solução geral para os problemas de desemprego, pobreza ou falta de recursos ou de cuidados médicos, o que também pode limitar seu uso nas situações da migração induzida pelas mudanças na qualidade do ambiente. Ademais, o deslocamento provocado por alterações ambientais não se enquadra na definição internacional de tortura (GOODWIN-GILL & MCADAM, 2008).

O princípio da não-devolução foi alargado pelos direitos humanos internacionais, de modo que os Estados são proibidos de enviar as pessoas de volta para lugares onde correm o risco de serem torturados, expostos a tratamento cruel, desumano ou degradante, ou sujeitos à morte, à penalidade ou à privação arbitrária da vida. Estas obrigações são originárias de tratados internacionais como a Convenção Contra a Tortura (CAT, 1989).

Ardiles-Martinez *et. al.* (2008), indicam os modos pelos quais esses direitos possam ser aplicáveis para aqueles que são forçados a migrar por causa da mudança ambiental. No que se refere ao direito à vida, alega-se que a qualidade do ambiente tem efeito na vida dos indivíduos e sua capacidade de sobrevivência. Dentre os impactos diretos, situa-se o aumento da incidência de desastres naturais, enquanto os indiretos abarcam os baixos padrões de saúde, nutrição, acesso à água potável, à susceptibilidade a doenças, e a diminuição da capacidade de subsistência (ARDILES-MARTINEZ *ET. AL.*, 2008).

No tocante ao direito ao desenvolvimento, os países em desenvolvimento podem ser efetivamente depreciados como consequência dos impactos sobre a segurança alimentar e a água, mudanças nos padrões meteorológicos e perda do ecossistema. Ademais, quanto ao direito à propriedade, as alterações ambientais podem contribuir para sua privação, sem contrapartida, devido ao possível alagamento e inundações das zonas costeiras, como também as implicações sobre o uso do solo em decorrência da mudança nos padrões climáticos (ARDILES-MARTINEZ *et. al.*, 2008).

Em termos de saúde, os impactos da mudança climática podem ser graves. Por exemplo, o IPCC (2007a) antecipa que o aumento das ondas de calor, das inundações, das tempestades, dos incêndios e das secas irá expor milhões de pessoas à malária, às doenças diarreicas e cardiorespiratórias, à desnutrição e até à morte. Esses impactos terão grande proporções nos Estados com baixa capacidade adaptativa, podendo comprometer seriamente o direito dos indivíduos ao gozo do mais alto nível possível de saúde física e mental, previsto no art. 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Assim, no direito à saúde, a mudança na qualidade do ambiente pode acarretar um elevado número de indivíduos suscetíveis à fome, ao estresse térmico e às doenças infecciosas, podendo também influenciar nas fontes tradicionais de acesso à água limpa, causando mortes em todo o mundo. Além disso, influencia diretamente no direito à alimentação, visto que pode reduzir a disponibilidade de alimentos. (ARDILES-MARTINEZ *et. al.*, 2008)

Quanto ao direito à água, as mudanças ambientais influem no ciclo e nos sistemas hidrológicos, o que pode modificar os padrões e a intensidade das chuvas. Um ponto importante que deve ser considerado é a capacidade, inerente às mudanças no meio ambiente, de por em risco direitos civis e políticos, que podem, por sua vez, suscitar transformações adversas no governo e nas instituições da sociedade civil. Ademais, essas alterações no ambiente terão efeitos na necessidade de respostas emergenciais e recuperação de desastres, sobretudo para populações vulneráveis. (ARDILES-MARTINEZ *et. al.*, 2008)

McAdam & Saul (2008) asseveram que esta inter-relação entre direitos, sua relação com as alterações ambientais e o acúmulo de resultados negativos gerados por esta relação podem afetar seriamente a capacidade de ação dos governos. Não é que a mudança climática em si seja responsável por violações dos direitos humanos, mas sim seus efeitos que enfraquecem a força dos Estados no cumprimento de suas obrigações para os indivíduos. A

facilidade com que estes direitos podem ser afetados pelas mudanças ambientais alerta os Estados para as obrigações de proteção no âmbito internacional e leis nacionais, advertindo o quanto a criação de mecanismos de gestão da migração ambiental é imprescindível para prevenir e conter seus efeitos negativos e, assim, resguardar os direitos.

Em outra abordagem de proteção, o Direito Ambiental oferece indiretamente e de forma ampliada uma possibilidade de proteção dos direitos humanos, em resposta ao deslocamento induzido pelas alterações ambientais. Sob esta perspectiva, há a exigência de implementar programas de controle e redução da poluição da atmosfera e do ambiente marinho e conservar biodiversidade por parte dos Estados. Mesmo que se observe, à primeira vista, a ligação entre estas medidas e a migração ambiental, o deslocamento pode ter sido originado pela perda de sustento ou esgotamento devido à mudança ambiental (MCADAM & SAUL, 2008).

Este pensamento é utilizado por McAdam & Saul (2008), e expõe o argumento que cada estado tem a obrigação de não admitir, de modo consciente, que ações em seu território sejam desfavoráveis aos direitos de outros estados, bem como renunciar o uso de seu território como forma de causar danos ao meio ambiente além de suas fronteiras. Estes princípios ambientais para impactos transfronteiriços estão bem estabelecidos dentro do conceito de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que limita o exercício de alguns "direitos" para desenvolvimento (MCADAM & SAUL, 2008).

O segundo princípio da Declaração do Rio de 1992, adverte acerca da responsabilidade dos Estados em garantir que o direito soberano de exploração de recursos não "cause danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional". Este trata da limitação de emissões de carbono e os danos potenciais que o deslocamento de populações vulneráveis pode causar.

Destarte, o princípio 3 dispõe que o direito ao desenvolvimento "deve ser cumprido de forma a atender equitativamente as necessidades de desenvolvimento pensando também nas gerações futuras. Da mesma forma, isto demanda o estabelecimento de restrições sobre as emissões de poluentes, que provavelmente restringirá os meios de subsistência de gerações futuras. Essa perspectiva abarca naturalmente aqueles que são impelidos a migrar e, também, aqueles que permanecem, mas cujos meios de subsistência estão comprometidos pelas implicações das mudanças ambientais (MCADAM & SAUL, 2008).

Logo, cabe salientar a importância do direito ambiental, visto que oferece um respaldo de forma mais ampla e complementar como resposta aos danos das alterações ambientais e seu reflexo no fluxo migratório. Entretanto, evidencia a necessidade da atuação em conjunto para assegurar a proteção dos direitos humanos, por um sistema internacional suficientemente forte. Dessa forma, observam-se lacunas e desafios consideráveis na adaptação do direito ambiental internacional a fim de acomodar as demandas e os direitos inerentes ao deslocamento ambiental (MCADAM & SAUL, 2008).

Assim, como principais desafios à implantação de legislação ambiental ressalta-se a dificuldade de mensurar os danos acarretados pelas emissões de poluentes pelos Estados e o grau de responsabilização, bem como a identificação nonexo causal entre as emissões de poluentes e seus efeitos adversos. E, ainda, o estabelecimento da responsabilização das instituições sociais para as emissões de carbono em um sistema legal, em que os estados possam ser os principais devedores (MCADAM & SAUL, 2008).

Ademais, o direito ambiental regula, em âmbito internacional, a responsabilidade entre Estados, enquanto indivíduos desfrutam da proteção legal dos Direitos Humanos. Isto significa que, quando a proteção não pode ser alcançada por meio da colaboração internacional, medidas internas devem ser tomadas para garantir que os direitos sejam garantidos. Este argumento ecoa a ideia de que a migração ambiental ocorrerá, principalmente, em âmbito interno e regional. Nesse sentido, as respostas ao deslocamento ambiental necessitam que a responsabilidade seja compartilhada, bem como do apoio financeiro internacional e do atendimento às obrigações de mitigação e de proteção (MCADAM & SAUL, 2008).

A este respeito, foi sugerida a criação de um Fundo Internacional para tratar as questões de gerência da migração ambiental e, assim, fornecer o suporte financeiro para lidar com os impactos da migração e para implementar estratégias de adaptação, dispostas no artigo 4º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

A partir do princípio da capacidade de pagar, mecanismos de compartilhamento de obrigações podem ser instituídos, fundamentados no princípio do "poluidor-pagador", presente na Declaração do Rio de 1992. Desta forma, esta linha de pensamento fortalece a cobrança para que os países desenvolvidos se responsabilizem pelos "custos" da migração e adaptação causados pelos efeitos ambientais, como parte do artigo 4º da UNFCCC.

Afora as formas de proteção pautadas nos direitos humanos e no direito ambiental, há também outros modos subsidiários e complementares com base em instrumentos que podem ser utilizados para formalizar, direta ou indiretamente, a proteção dos migrantes ambientais em casos específicos. Estes instrumentos tratam de direitos fundamentados em normas que, em virtude da sua aplicação geral, podem também ser entendidas como referentes às condições específicas dos deslocados ambientais, bem como aqueles que permanecem. Assim, a aplicação desses instrumentos requer análise detalhada.

O direito à liberdade de circulação está previsto no artigo 12 da Convenção Internacional de 1996 sobre os Direitos Civis e Políticos, sua vinculação à degradação ambiental é pertinente. Além disso, a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 11, trata da liberdade contra a fome e as medidas necessárias para garantir a melhoria dos métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes protege contra a expulsão coletiva, a violência e a intimidação, respectivamente art. 22 e art. 16. E, ainda, significativos direitos sociais, econômicas e políticos de igualdade são tratados pela Convenção de 1981 sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres, que inclui, em seu artigo 14, as mudanças de condições ambientais e as possíveis consequências de deslocamento.

No tocante às diretrizes e ao desenvolvimento de boas práticas em relação à proteção dos direitos e provimento das necessidades das pessoas ambientalmente deslocadas, tem havido progressos significativos nos últimos anos. A esse respeito, Código de Conduta da FICV em Programas de Resposta a Desastres (IFRC, 1994), bem como Manual da Esfera e da Carta Humanitária e padrões mínimos em Respostas a Desastres (Sphere Project, 2004) fornecem referência útil.

Outra opção proposta seria à revisão da lei dos apátridas, ao posicionar as populações cujos Estados que estão sob o risco de desaparecer devido às alterações climáticas. A previsão é que com o aumento do nível do mar dezenas de pessoas residentes em Estados ilhas se desloquem <sup>26</sup>, tornando a apatridia uma das consequências da mudança do clima, conforme o ACNUR (2009). O artigo 1º da Convenção de Nova Iorque (1954) dispõe que apátrida é "uma pessoa que não é considerada como um cidadão de qualquer Estado no âmbito da operação de sua lei". Para o direito internacional, a apatridia é resultante da disputa legal entre vários

---

<sup>26</sup> Por exemplo, os 11.000 habitantes de Tuvalu

países, que proíbe a obtenção de uma nacionalidade<sup>27</sup>, uma perda de nacionalidade ou um erro administrativo. Nesse sentido, há a Convenção para redução dos casos de apatridia (1961), além do ACNUR, que possui um em seu mandato metas para prevenir e reduzir a apatridia<sup>28</sup>.

O desaparecimento territorial de um Estado, conforme McAdam (2008), não está previsto nos textos internacionais ou na atual interpretação. De fato, a característica diferenciada dos Estados Ilhas, como Tuvalu, Kiribati e as Ilhas Maldivas, evidencia a ameaça mais extrema à auto-determinação dos povos, ao considerar o risco de extinção devido à elevação dos mares. O cenário provável não é a inundação súbita do território, mas sim um processo gradual pelo qual a terra se torna insustentável e, por conseguinte, inabitável em uma base permanente. Contudo, o deslocamento permanente de uma população não só ameaça o direito dos povos à autodeterminação, mas também a própria existência do seu Estado.

Os critérios inerentes à existência de um Estado, conforme o direito internacional, Convenção de Montevideo (1933), são: 1) uma população permanente; 2) um território definido; 3) um governo; e, 4) a capacidade de se relacionar com outros Estados. Se um ou mais desses elementos deixar de existir, a caracterização do Estado é posta em causa, o que pode gerar pessoas sem pátria.

Nesse sentido, não há precedentes do desaparecimento por completo de um Estado. Assim, esses possíveis apátridas não se enquadram no conceito clássico de apatridia na norma internacional, pois não existe a negação da nacionalidade. Esta abordagem se torna complicada na medida em que os direitos de toda uma população carecem ser reconhecidos coletivamente, visto que se tornariam apátridas de fato, para os quais soluções políticas e jurídicas necessitam de planejamento. Uma saída seria a reinstalação desses indivíduos em outra localidade sob a proteção de um *status* jurídico<sup>29</sup> por meio de acordos multilaterais. Sob esta ótica, o ACNUR apresenta uma série de critérios para o firmamento destes acordos, como a participação da população nas negociações dos Estados Ilha afetados (MCADAM, 2008).

Outra abordagem para tratar da proteção dos migrantes ambientais tem sido pensada pelos Estados em termos de integrá-los em regulamentos internacionais em matéria de ajuda humanitária ou direitos humanos ou na sua legislação nacional. Ao invés da renegociação da Convenção de Genebra, entende-se que seria menos arriscado, mais fácil e rápido desenvolver

---

<sup>27</sup> Pelos critérios de *jus soli* (nacionalidade vinculada ao território de origem) ou pelo *jus sanguinis* (direito de sangue).

<sup>28</sup> Resolução 50/152 da Assembleia Geral, 9 Fevereiro de 1996.

<sup>29</sup> Deve considerar critérios como dupla cidadania, respeito pela cultura, direito de residência, as prestações sociais, etc.

alternativas de proteção nacionais ou regionais, considerando parcialmente as razões humanitárias ou ambientais, antecipando a migração transfronteiriça ou interestatal (MCADAM, 2008).

A Comissão Interamericana reconheceu que a realização do direito à vida, prevista no artigo 6º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1964), esta vinculada às condições do ambiente físico. Para ele o "direito inerente de todos os povos de desfrutar e utilizar plena e livremente suas riquezas e recursos naturais" e "em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios próprios de subsistência". O efeito cumulativo dos impactos das mudanças ambientais sobre os meios de subsistência, as economias nacionais, e da estabilidade do governo pode impedir e, em alguns casos, impede que Estados mais vulneráveis cumpram com sua obrigação de proteção à vida.

Os Estados Unidos estabeleceram um *Status* de Proteção Temporária (TPS, 1990) para aqueles que não se enquadram na definição legal de refugiados, mas que carecem de proteção por causa dos riscos que incorreria se retornasse ao seu país de origem. A particularidade desta proteção temporária é que ela pode ser concedida se houvesse um desastre ambiental grave, resultado de perturbações nas condições de vida. Todavia, para não ser um fator de atração só se aplica a pessoas residentes nos Estados Unidos no momento do incidente e apenas quando um pedido formal de proteção tenha sido feito pelo Estado de origem (LOPEZ, 2007).

Na Europa, conforme Bouteillet-Paquet (2002), observa-se a proteção subsidiária para os que se deslocam devido à desastres ambientais na legislação de apenas quatro países Grécia, Suécia, Finlândia e Itália. Nesse sentido, a diretiva da UE (2001) relativa à proteção temporária em caso de deslocamento massivo de pessoas de determinado país ou zona geográfica específica, por meio de um programa de evacuação, poderia ser atualizada ou modificada para abarcar os migrantes ambientais. Cabe salientar que, apesar da ideia de desenvolvimento da proteção subsidiária ser uma solução possível em curto prazo, a prática tem demonstrado que por diversas vezes pode ser sinônimo de insegurança quando comparada a outros estatutos de proteção internacional.

Ampliar esta definição de forma a abranger a migração ambiental permitiria a recepção de migrantes por motivos ambientais em toda Europa. Desta feita, os Estados-Membros têm a opção de incluir diretamente as hipóteses de migração ambiental, a fim de criar uma nova categoria de "proteção temporária". Contudo, tal procedimento parece

improvável no atual contexto, visto que os Estados-Membros são bastante criteriosos ao tratar do acolhimento de migrantes e por a diretiva ter sido projetada para eventuais fluxos de pessoas que fogem motivadas por conflitos (UE, 2001).

A nova legislação nos países nórdicos também deve ser observada à luz da cooperação regional sobre os deslocados ambientais. Por exemplo, para Verket (2012), a legislação sueca prevê uma alternativa de proteção ao estatuto de refugiado para pessoas que precisam de proteção como resultado de um desastre ambiental em seu país. As medidas de proteção da Finlândia e da Suécia são similares às do EUA.

Na Nova Zelândia existe um trabalho temporário sazonal para reassentar as pessoas de Tuvalu, que serão deslocadas pela elevação do nível do mar. De acordo com Gemenne (2006), essa ação está longe de um modelo de cooperação internacional, em que o ônus da responsabilidade ambiental global é compartilhado. Na realidade este trabalho está dentro de um programa de migração, mantendo-o de forma mais discreta possível, o que demonstra a resposta aos problemas migratórios, mesmo em condições de risco de vida (GEMENNE, 2006).

Na França, não existe uma proteção específica, mas houve uma abertura para os indivíduos vítimas de desastres com a criação de um Decreto Especial, que, em teoria, permite que pessoas deslocadas por razões ambientais sejam aceitas, em circunstâncias especiais, de modo discricionário com a proteção do princípio da não devolução (COURNIL & MEZZAGA, 2006).

Uma alternativa também seria reforçar os direitos dos deslocados internos, incluindo os ambientalmente deslocados, para aqueles que não cruzaram as fronteiras e não usufruem da proteção proporcionada pela Convenção de 1951. Os Princípios Orientadores, introduzido pela ONU em 1998, lista os desastres naturais como uma das causas do deslocamento interno e descrevem as pessoas deslocadas internamente como pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, em especial como um resultado ou para evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos, catástrofes naturais ou feitas pelo homem, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida.

Os problemas de clareza de definição e da proteção jurídica limitada estão intimamente ligados. No caso dos deslocados internos por catástrofes súbitas, o direito

internacional dos direitos humanos prevê uma base jurídica sólida para a proteção, conforme estabelecido nos Princípios Orientadores. Todavia, as pessoas deslocadas por alterações ambientais de início lento não se enquadraria neste quadro normativo específico, uma vez que geralmente se supõe que eles não têm necessidades específicas de proteção<sup>30</sup> (COHEN & BRADLEY, 2010; ACNUR, 2008).

Os Princípios Orientadores (1998) são uma síntese de partes dos direitos humanos, do direito dos refugiados e do direito humanitário internacional. Esta síntese pode, certamente, ser aplicada às pessoas deslocadas devido aos desastres naturais ou os causados pela ação humana. Ao reconhecer as necessidades dessas pessoas, apresenta uma extensão bastante significativa com os preceitos de proteção dos refugiados, proporcionando uma brecha essencial para abraçar os direitos dos deslocados por fatores ambientais. (MCDOWELL & MORRELL, 2007)

A incorporação de catástrofes naturais ou criadas pelo homem certamente poderia ser interpretado de forma a incluir o fluxo migratório ocasionado por fatores de cunho ambiental, tanto em situações extremas quanto em situações progressivas. A invocação dos Princípios Orientadores traz consigo o direito de requerer e receber proteção e assistência humanitária das autoridades nacionais, ou internacional, se a primeira estiver impossibilitada, ou não quiser fazê-la. (MCDOWELL & MORRELL, 2007)

Em conformidade com a legislação de direitos humanos e do direito internacional humanitário, os Princípios Orientadores asseveram que os deslocados internos têm o direito de desfrutar as mesmas liberdades como qualquer outro dentro do seu próprio território ó especialmente os direitos básicos a um padrão de vida adequado, compreendendo o provimento de comida e água, moradia, roupas, serviços médicos essenciais e saneamento. (MCDOWELL AND MORRELL, 2007)

Os deslocados internos têm o direito de buscar segurança em outra região do país, a deixar o seu país, ou ao procurar asilo em outro país, pois eles também são protegidos contra o reassentamento forçado onde podem estar em risco. Eles devem também ser autorizados a regressar voluntariamente e com segurança para sua casa, se assim o desejarem, e para desfrutar de acesso igual a serviços públicos (ARDILES-MARTINEZ *et al.*, 2008).

---

<sup>30</sup> A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa tem discutido a ampliação da proteção dos Princípios Orientadores para pessoas deslocadas por alterações de início lento, bem como desastres súbitos.

É fácil fazer paralelos entre a aplicação dos Princípios Orientadores para os deslocados internos com a ocorrência daqueles que são forçadamente deslocados pelas condições ambientais, para não mencionar expressamente os casos de desastres naturais. Por exemplo, pode-se argumentar que os deslocados ambientais tem o direito de não retornar a uma região, visto que sua vida pode estar em risco devido à ocorrência frequente de desastres relacionados ao clima, que limita sua capacidade de sustentar os direitos humanos mais básicos. A degradação ambiental pode, eventualmente, ser incluída também, embora com o início lento, a mudança passa por um processo evolutivo devendo ser interpretado a proteção para este deslocamento.

É digno de nota que ao estender as normas de proteção dos Princípios Orientadores para a migração ambiental, ou os utilizar como modelo para o desenvolvimento de normas semelhantes, parte do princípio que o deslocamento é involuntário, o que remete à problemática da categorização quando a proteção abarca apenas uma categoria no contexto da migração ambiental. Como discutido anteriormente, existem aqueles que se movem devido à degradação ambiental mais gradual, que são migrantes proativos, diferentemente daqueles que podem ser considerados deslocados por uma degradação mais intensa.

Segundo o NRC (2008), as pessoas migram voluntariamente porque as formas tradicionais de renda ou emprego são insuficientes, ou, ainda, como uma estratégia de adaptação positiva. Essa migração pode ser tratada melhor por meio de estratégias das agências de desenvolvimento. Contudo, agravadas as condições ambientais, o foco deixa de ser a oportunidade econômica e passa a ser a migração como estratégia de sobrevivência básica.

Para melhor enquadramento é necessário que a degradação ambiental se torne visível, pois, como observa Birkeland (2003) fatores ambientais raramente recebem a atenção devida. Nesta conjuntura, ela argumenta que um significado inclusivo dos deslocados é preferível à criação de categorias em separado, como migrantes ambiental ou climática, a fim de garantir os direitos e assistência.

Outra opção de proteção considerada seria melhorar a proteção das pessoas em caso de catástrofe. Apesar de nem todos os desastres possuírem cunho ambiental, eles tem sido vistos como resultado secundário das mudanças ambientais, o que acarretará possíveis deslocamentos. Nessa perspectiva, a Comissão de Direito Internacional (ILC, 2009) adota uma ampla definição que pode ser associadas às mudanças ambientais. As diferentes fases de

um desastre, ou seja, a pré-adesão, e fase de resposta pós-desastre - prevenção, mitigação e reabilitação - são levantadas. Entretanto, o relatório mostra que o direito das vítimas de desastres para a assistência não é simples ou fácil de estabelecer.

Assim, a ausência de um corpo coerente de normas que possa ser reconhecido como norma de migração internacional ambiental, denota a falta de resposta à governança da migração, dada a natureza multifacetada do fenômeno. Outra lacuna a proteção é a ausência e arranjos institucionais nesse sentido.

### 3.2.2 Lacunas e possibilidades nos arranjos institucionais

Afora essas lacunas e possibilidades legais exaustivamente debatidas, cabe levantar também a questão da proteção do migrante ambiental no ambiente internacional perante um arranjo institucional. Até o presente momento, não existe uma instituição internacional responsável com autoridade de gerir a migração ambiental.

Nessa perspectiva, a regulação nesta área é extremamente fragmentada, motivada, sobretudo, pelo desconhecimento, pelo lento reconhecimento do problema, pelas variadas maneiras em que seus efeitos podem ser sentidos, fatores que podem atrapalhar a regulamentação. Assim, o mesmo problema pode ser tratado de diferentes modos. Por exemplo, um deslocamento induzido por uma alteração climática pode ser enquadrada como uma questão de migração forçada, uma questão de direitos humanos, uma questão ambiental etc.

A falta de clareza jurídica e de definição para o deslocado ambiental muitas vezes se reflete em arranjos institucionais fracos na proteção dos direitos humanos. Na verdade, as leis, as políticas e a implementação de mecanismos que integram as questões de direitos humanos em resposta aos desastres ocorrem, na maior parte, em nível nacional como se observa abaixo. (BROOKINGS-BERN PROJECT, 2009)

Segundo McKinney (2006), nos Estados Unidos, o resgate e os planos de evacuação da Agência Federal de Gerenciamento de Emergência (FEMA) não abarcam acordos de transporte para as pessoas pobres, sem veículos particulares, ou para pessoas em hospitais ou prisões. A maioria era composta por americanos de origem africana acusados de racismo e classismo. No âmbito das Nações Unidas, o Comitê de Direitos Humanos, que monitora o

cumprimento pelos Estados do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, sinalizou essas desigualdades e avocou os EUA para garantir que os direitos dos pobres e, em especial os dos americanos de origem africana, fossem levados em consideração nos planos de reconstrução (ONU, 2006).

Após o terremoto na China, em 2008, constatou-se que na província de Sichuan, as escolas para filhos de famílias de baixa renda e dos trabalhadores migrantes foram construídas com material de baixa qualidade, diferentemente dos materiais de alta qualidade que foram usados para escolas dos filhos da elite e para os edifícios do governo. Com efeito, 7000 escolas com alunos de classes mais baixas foram destruídas e mais de 5.300 estudantes morreram (YARDLEY, 2008)

Nas esferas regionais, as organizações ainda possuem um enfoque sólido ou proativo para enfrentar os desastres. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em resposta ao ciclone Nargis na Birmânia, se tornou ativamente envolvida em iniciativas diplomáticas de facilitar o acesso internacional aos sobreviventes, o que, seguramente, poupou várias vidas. Contudo, essa união de esforços não ocorreu em prol daqueles que são despejadas à força em abrigos temporários, ou empurrados para em aldeias abandonadas, sem suprimentos.

Ademais, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa começou a encorajar os seus Estados-Membros a adotar ações pioneiras para o enquadramento padrão dos deslocados ambientais, a fim de aumentar a proteção "de pessoas obrigadas a deixar suas casas, principalmente ou exclusivamente por razões ambientais" (CONSELHO DA EUROPA, 1862).

Em nível internacional, em 2012, o *Recovery Storage Group* (RSG) ao assumir sua função, incluiu em seu mandato as preocupações com direitos das pessoas afetadas pelos desastres ambientais. O RSG tem estudado a melhor forma de prover a proteção desses direitos, com visitas a diferentes partes do mundo, nas situações de catástrofes naturais. No entanto, é apenas uma única entidade com recursos limitados e pessoais, cujo mandato abrange também os 26 milhões de pessoas deslocadas por conflitos, além de a 36 milhões de deslocados por desastres só em 2008.

Das muitas agências humanitárias internacionais e de desenvolvimento em que o mandato abrangia o envolvimento com desastres, só recentemente começaram a considerar os direitos humanos e proteção dimensões destas crises. De acordo com Egeland (2005), quando

a ONU atribuiu ao ACNUR o papel de agência líder de coordenação da proteção dos deslocados internos, o ACNUR afirmou claramente que suas operações não seriam estendidas para as pessoas afetadas pela catástrofe, exceto em circunstâncias extraordinárias (ACNUR, 2007).

Assim, a ONU se posicionou, asseverando que as agências com mandato de proteção, como Fundo das Nações Unidas Para Criança (UNICEF), o Escritório de Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR) e o ACNUR - devem ser consultadas para determinar qual vai assumir a liderança na proteção de cada novo desastre. Na maioria dos casos, o UNICEF se ofereceu, mas o seu papel operacional de proteção é bastante restrito à proteção da criança. Quando se trata das minorias como idosos, pessoas com deficiência, étnico ou religioso, ou pessoas com HIV/AIDS, observou-se o UNICEF menos engajado (IASC, 2007).

Em 2008, o ACNUR anunciou seu interesse em preencher "a lacuna de proteção", assumindo o papel de instituição protetora. Contudo, foi levantado o questionamento pelos governos doadores, se esse novo papel não iria atrapalhar sua responsabilidade com as outras categorias sob sua proteção. Se ACNUR assumir o papel de "liderança" no futuro não significa necessariamente que irá a campo em todos os desastres. Pelo contrário, vai atuar como "coordenador" e garantir uma resposta de proteção internacional, em parceria com outras agências (ACNUR, 2009).

Para Dale (2009), sem dúvidas o ACNUR enfrentará muitos desafios, como a carência de pessoal suficiente no campo para desenvolver e liderar as estratégias de proteção, recursos limitados e formação insuficiente em direitos humanos e desastres. Todavia, ele vai envolver-se em uma maior defesa para as vítimas de desastres, delineando estratégias de proteção, e também fará investimentos em deslocamentos associados à mudança climática. Nesse sentido, o ACNUR precisa do apoio de outras agências para resposta aos desastres (DALE, 2009).

Embora o ACNUR já tenha se mostrado interessado em se envolver com pessoas internamente deslocadas por desastres naturais, manteve-se afastado de pessoas que atravessam as fronteiras por razões ambientais. Para se certificar quando as pessoas fogem através das fronteiras por causa de desastre, de conflito e ambiental, o ACNUR está preparado para responder, como fez durante a Fome etíope de 1984-1985, quando auxiliou os etíopes que cruzaram a fronteira com o Sudão por causa de seca, fome e guerra civil.

Contudo, o grau de envolvimento para a proteção com pessoas deslocadas por razões ambientais, que se sentem compelidas a cruzar fronteiras, é ainda incerto. Dado o seu

mandato para proteger e assistir às populações apátridas, o ACNUR reconheceu que pode precisar apoiar a proteção e o reassentamento daqueles, como os pequenos Estados Ilha, mas também admite que ainda não esteja preparado para desempenhar essa função de modo eficaz. (IASC, 2008)

Assim, enquanto não for esclarecido, no âmbito da migração ambiental, o papel das organizações internacionais, como o ACNUR, UNICEF, OCHA etc., é essencial garantir uma resposta coordenada e previsível para deslocamento transfronteiriço ocasionados por desastres. Em última análise, são os Estados que terão de ser convencidos a reforçar a proteção disponível para aqueles que são forçados a cruzar fronteiras internacionais (IASC, 2008).

Nesse sentido, as Organizações Internacionais podem atuar como facilitadoras, estimulando os Estados a consentir a entrada desses indivíduos e convencer os Estados de origem a defender os seus nacionais que partem. Dessa maneira, a responsabilidade primária do Estado perante populações deslocadas, internamente e externamente, deve ser exortada. Não apenas os Estados acolhedores tem responsabilidade, como também os Estados de origem devem solicitar o estatuto de proteção temporária para eles, requisitando a atenção às suas necessidades de proteção, e que as condições sejam criadas para a sua segurança. (IASC, 2008)

Para Boano *et. al.* (2008), por as alterações ambientais serem atreladas às práticas de desenvolvimento, argumenta-se que determinados Estados, em particular, ou de maneira mais abrangente a comunidade internacional, têm a responsabilidade de colaborar para a proteção de pessoas deslocadas por razões ambientais, bem como por oferecer amparo para aqueles que necessitam cruzar as fronteiras. Como exemplo adverso, pode-se citar o fechamento parcial das fronteiras dos Estados Unidos diante do terremoto do Haiti, em 2010 (MCKINLEY, 2010).

Em contraposição ao desafio da proteção, o Grupo Informal de Trabalho sobre Migração, Deslocamento e Mudanças Climáticas (IASC) tem operado ativamente no agenciamento dos diálogos internacionais sobre a temática, ao buscar critérios apropriados para a construção do arcabouço acerca da migração e das mudanças ambientais. Nesse sentido, assumiram o compromisso de abrir um diálogo entre a ONU e seus Estados-Membros, como modo de identificar e sanar as lacunas legais, institucionais e operacionais

ligadas às alterações ambientais e aos fluxos migratórios gerados por ela. E, de forma adicional, dispor de um financiamento para essa questão (IASC, 2008).

Para buscar preencher as lacunas da proteção institucional para aqueles que atravessam fronteiras, um acordo internacional vinculativo deve ser construído, ou, ao menos, um conjunto de diretrizes, conforme Boano, *et al.*(2008). Entretanto, mesmo sem um *status* comum, a OIM apresentou a intenção de aumentar seu envolvimento, fator importante, já que a organização desempenha um papel chave, operando junto aos Estados para aperfeiçoar as respostas nacionais e internacionais para migração ambiental.

Conforme o histórico da IOM (2007), a organização já iniciou as pesquisas sobre o assunto, além de promover simpósios sobre deslocamento ambiental, no começo da década de 1990. Em 2008, um quarto do seu financiamento era utilizado nas operações de desastres. Atualmente, a OIM (2009) atua com um *cluster* mundial para a gestão e coordenação na área de desastres naturais, e foi além de seu papel contribuindo para a definição de "migrantes ambientais", e, assim, estabelecer o seu envolvimento com a temática.

A organização firmou uma definição ampliada, que engloba tanto o deslocamento voluntário quanto o forçado, além da migração interna e externa e de longo e curto prazo. Apesar de reconhecida por diversas instituições como o Conselho da Europa, pode ser rebatida, na medida em que a distinção entre os migrantes voluntários e forçados é um elemento essencial para a proteção e a assistência da pessoa ambientalmente deslocada por razões ambientais (OIM, 2009).

Assim, a OIM (2009) tem se preocupado em diferenciar a migração forçada e voluntária, mas perde-se na proteção dos direitos humanos. Apesar de reconhecer a necessidade de ações que assegurem a proteção adequada e a assistência para as pessoas em movimento, apenas 3 dentre os seus 17 projetos sobre desastres ambientais, tratam das questões de proteção.

Nesse sentido, com ausência de um foco mais forte sobre a proteção das populações deslocadas por razões ambientais, as lacunas institucionais permanecerão. O acordo entre o ACNUR e a OIM em uma parceria operacional na prestação de proteção a essas pessoas é a única resposta institucional na situação presente. Desse modo, cabe levantar as alternativas e propostas para ações futuras, buscando uma melhor forma de governança das questões de migração ambiental.

### 3.3 Tendência para governança da migração ambiental

A comunidade internacional, os governos nacionais e a sociedade civil precisam determinar se as instituições adequadas estão aceitando a responsabilidade suficiente para os seus cidadãos deslocados pela degradação do meio ambiente. É necessário o compromisso na mitigação e resposta aos fluxos migratórios.

De acordo com Niamir-Fuller (2007), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento solicitou à comunidade internacional o estabelecimento de objetivos comuns para abolir a migração ambiental, gerenciando a mobilidade humana ambientalmente motivada. Ao mesmo tempo, os Estados nacionais devem cumprir com papel de buscar respostas políticas para atenuar os fluxos migratórios gerados pela mudança ambiental. Ações políticas, nesse sentido, requerem um elevado grau de interação e diálogo entre instituições, governos, organizações intergovernamentais e não-governamentais (NIAMIR-FULLER, 2007).

Como visto no início do capítulo, no gerenciamento de transições, cabe aqui empregar a ideia de uma agência líder vinculada a um *cluster* setorial para tratar necessidades operacionais e no enfrentamento nas questões de migração ambiental, espelhada no modelo proposto da Revisão da Resposta Humanitária em 2005. Um *cluster* de migração ambiental auxiliaria nas necessidades institucionais, legais, conceituais e troca de informações (LOORBACH, 2004).

Para uma melhor governança da migração ambiental é necessário primeiro aumentar a conscientização acerca do tema, nos níveis micro, meso e macro de gerenciamento. Isso pode ser alcançado por meio de um diálogo conjunto, com Estados nacionais em colaboração com as organizações das Nações Unidas (principalmente ACNUR, o PNUMA, o PNUD, a OIM, UNICEF), as ONGs internacionais e as instituições internacionais (LOORBACH, 2004).

Esta troca tem a finalidade de desenvolver, fortalecer e harmonizar o entendimento internacional de conceitos, base de conhecimento, vocabulário específico e experiências relacionadas com as várias ligações de causa-efeito entre a degradação ambiental, questões sócio-econômicas e a migração induzida por causas ambientais.

Além disso, uma colaboração benéfica e construtiva, entre as ciências ambientais e sociais, promoveria o desenvolvimento de um termo comum, metodologias e procedimentos

científicos, bases estatísticas, indicadores e bases de dados. Nesse sentido, cabe encorajar a união entre os analistas e profissionais submersos em situações distintas de catástrofes, alterações climáticas e planejamento do desenvolvimento, a fim de fazê-los mais próximos (LOORBACH, 2004).

Esse processo contribui para a transição na medida em que gera, reuni e dissemina dados confiáveis sobre o número de pessoas que migram como um resultado da mudança ambiental e de áreas atingidas por catástrofes naturais, além de profissionalizar a pesquisa de campo e métodos estatísticos, promovendo a elaboração de tipologias mais sofisticadas de migração ambiental.

Outro ponto importante para um maior aprofundamento da temática é promover a identificação e mapeamento das localidades de potenciais riscos ambientais, bem como monitorá-las, observando as tendências de migração em relação ao esgotamento ambiental, a competição por recursos e fontes potenciais de conflito. Sob essa ótica, aumentar o conhecimento acerca da subsistência, da adaptação, da preparação e de estratégias de enfrentamento utilizadas por populações locais para mitigar os impactos ambientais de mudança e seu potencial para gerar o deslocamento forçado. Assim, uma investigação intensa só irá melhorar a compreensão da relação entre a mudança ambiental e migração ambiental, facilitando a sua governança (EACH-FOR, 2007).

O aperfeiçoamento da legislação, nacional e internacional é o segundo passo para melhorar a gerência da migração ambiental, criando um quadro normativo para o reconhecimento migrantes ambiental, seja por meio de um tratado específico, ou dentro tratado já existente. Na literatura, existem diferentes sugestões sobre a nova convenção para a proteção dos ambientalmente deslocados, entre elas Renaud *et. al.* (2007) concordam que essas pessoas devem ser reconhecidos e protegidos por um mecanismo internacional.

Este mecanismo pode ser alcançado por uma convenção separada, ou capacitando as entidades relevantes para proteger os ambientalmente deslocados com as normas já existentes. Por exemplo, criação de um mecanismo Internacional Mecanismo de Coordenação de Deslocamento Ambiente para tratar prevenção, elaboração de ações, em coordenação com agências internacionais e intergovernamentais especializadas no assunto (RENAUD *et. al.* 2007).

Para Horne (2006) existem diversos obstáculos à criação de tratado específico. Primeiramente, o *status* de pessoa ambientalmente deslocada deve ser reconhecido

internacionalmente, devendo ser facilmente identificável por meio de critérios. Segundo, devem ser elencadas as principais causas de migração e as condições para o enquadramento. Só assim a proteção poderia ser fornecida. Ademais, uma ausência de tipo de critério pode significar a não proteção de pessoas com uma necessidade legítima (HORNE, 2006).

A fim de alcançar o desenvolvimento da nova convenção, é também necessário elaborar procedimentos administrativos, legislativos e judiciais. Ao se basear na Convenção contra a Tortura, Falstrom (Apud Horne, 2006, p.17), utilizar a seguinte linguagem para um possível texto: ãnenhum Estado parte expulsará, ou extraditará, uma pessoa ambientalmente deslocada para qualquer estado onde há razões substanciais para crer que ele ou ela estaria em perigo devido a um dos problemas ambientais enumerados na Convençãoö.

Nesse sentido, o Estado só é obrigado a proteger por um determinado período de tempo, cessado o perigo é considerado o retorno. Este elemento de tempo pode auxiliar a reduzir as barreiras dos Estados Contratantes para proteger os ambientalmente deslocados. Nessa perspectiva, Horne (2006) afirma que isso torna o tratado mais atraente para os estados e, assim, esses requisitos básicos podem ter um alcance mais abrangente. Por esses motivos, refletir sobre um o elemento de permanência é importante para criar esta convenção.

Além disso, a convenção precisa conter disposições gerais que delineie a responsabilidade do Estado de detectar, prevenir e mitigar os eventos de degradação ambiental, sanando motivadores do deslocamento. Cada estado pode ter requisitos para conscientizar e informar as pessoas, empresas e governos. Por último, a convenção pode formar uma estrutura de supervisão, com mecanismos de informação, condições de sancionar e resolução de processos para promover a permanência ativa de cada um, em cada estado. (HORNE, 2006)

Ao pensar em uma governança da migração ambiental também é necessários oferecer meios para a prestação de uma ajuda humanitária adequada. A ONU e outras instituições relevantes precisam dispor de um mandato para prestar assistência aos migrantes ambientais, sobretudo na situação em que seja necessário o deslocamento de uma nação por completo. Isso seria alcançado se houver uma ferramenta capaz de gerir o processo.

Nesse sentido, King (2006) propõe a criação de uma Coordenação Internacional para Deslocamento Ambiental, que operaria na prevenção, preparação, mitigação e reabilitação por meio de uma colaboração internacional especializada e agências intergovernamentais

competentes, embora o exato funcionamento e financiamento de este mecanismo não tenha sido apontado.

Para que isso ocorra, o treinamento para proteção dos Direitos Humanos em desastres é essencial. O grande número de atores envolvidos no socorro aos desastres - líderes comunitários, autoridades governamentais, forças militares, organizações internacionais, o setor privado e ONGs ó traz a necessidade de uma formação prática para amparar as populações afetadas e evitar a discriminação na distribuição de ajuda (KING, 2006).

Ademais, o monitoramento em conformidade com as normas de Direitos Humanos, desempenha uma função essencial para o acompanhamento, na medida em que os direitos das vítimas de desastres são protegidos. Para isso, a criação de comissões nacionais é primordial, como o caso do Sri Lanka, em que sua a comissão adotou o método de registro de queixas a ser investigadas, onde 17.000 casos eram em resposta ao tsunami, logrando 60 por cento de êxito. Contudo, é preciso que mais recursos sejam destinados para o capital humano e o treinamento dessas comissões, que ainda não estão engajadas por completo no sistema de monitoramento das vítimas de desastres (KING, 2006).

As ONGs podem também desempenhar um papel importante no acompanhamento, assessoria sobreviventes, denúncias, e organização de grupos militantes. Na esfera internacional, destaca-se o Centro de Monitoramento de Descolamento Interno (IDMC), que com mais recursos e uma metodologia inovadora tem condições de monitorar, informar e mensurar as dimensões dos desastres relacionados ao deslocamento (MCADAM, 2009).

Em busca de uma melhor governança, cabe destacar o engajamento regional como um importante elemento de coesão. O papel das organizações regionais precisa ser expandido, para abarcar não somente coordenação direitos humanos e questões de proteção, mas promover uma maior cooperação entre os atores humanitários. Estas abordagens regionais necessitam ser disseminadas em outras partes do mundo. Um desenvolvimento promissor foi o da África, com a Convenção de Kampala, que recorre ao compartilhamento de informação sobre a proteção de pessoas deslocadas (BROOKINGS-BERN PROJECT, 2008).

O fortalecimento das instituições e políticas também é considerado peça chave para a governança da migração ambiental. Assim, os conceitos precisam ser estabelecidos e instituições criadas ou reforçadas de forma a responder adequadamente as situação que incorporam os migrantes ambientais.

Quanto às recomendações políticas para promover a reforma institucional, melhorar a respostas políticas e competências, cabe apresentar a promoção do desenvolvimento de instrumentos de proteção adequados e apropriados para salvaguardar os direitos, necessidades e segurança humana das populações deslocadas por razões ambientais. Ademais, o encorajamento para que os governos assinem e adiram aos tratados específico que ocasionalmente serão criados, ou a normas já existente no direito internacional em que possam ser enquadrados os migrantes ambientais. (BROOKINGS-BERN PROJECT, 2008)

Além disso, estimular a adoção de respostas de desenvolvimento com políticas proativas para os potenciais impactos migratórios da mudança do ambiente, e o gerenciamento das capacidades de adaptação, de enfrentamento e de sustentabilidade. Em adição, fortalecer a incorporação de estratégias de resiliência em programas e projetos para pessoas ambientalmente deslocadas.

Mesmo a migração sendo, por vezes, uma estratégia positiva em busca da diminuição do risco de vida e da vulnerabilidade, cabe salientar uma perspectiva de governança local e regional, por parte dos governos nacionais e organizações internacionais para aqueles que não poderão migrar. Nesse sentido, a mitigação torna-se um conceito primordial, que resulta na redução da vulnerabilidade e na promoção de resiliência, adaptação e sustentabilidade. Isto envolve reconhecer a capacidade de agência das pessoas, tendo em vista a vulnerabilidade de determinados grupos sociais, como os idosos. Para Boano *et al.*(2008), existem diversas formas de mitigação ou adaptação como resposta às alterações ambientais. Em nível institucional, os avanços tecnológicos, o desenvolvimento da comunidade desenvolvimento, a educação e as iniciativas de formação.

No âmbito da migração, nota-se uma gama de direitos de proteção que se apoiam em políticas destinadas a resiliência, a adaptação e a mitigação, além de ter uma influência sobre o discurso de proteção. Da mesma forma que as políticas nacionais e internacionais, a elaboração de políticas, neste contexto, é igualmente desarticulada e fragmentada. Só uma visão clara dos quadros legais e normativos podem estabelecer o grau da capacidade de governança local e regional e as estruturas da sociedade civil para implementar estratégias de adaptação e resiliência. Nessa perspectiva, observa-se que diversas normas de direitos e de proteção e quadros legislativos se aplicam tanto para aqueles que se deslocam quanto para os que permanecem. Assim, como visto no capítulo 1 e 2, é importante esclarecer os diferentes

cenários e tipologias de mudança ambiental e migração ambiental e, assim, os direitos que podem ser afetado entre as populações que permanecem (BOANO *ET AL.*2008).

Para Klein et al (2007), as medidas de adaptação e resiliência geralmente são locais, enquanto mitigação é predominantemente (inter) nacional. De acordo com Wilbanks *et al* (2007, p. 724), a avaliação do papel e âmbito da mitigação e adaptação confirma que "quanto mais localizada a escala, mais atrativa é a adaptação, já que muitos efeitos benéficos da atenuação são externos à região". Assim, fundamentando-se nos direitos de proteção, os governos locais, as partes interessadas e as organizações da sociedade civil devem desempenhar um papel crucial para desenvolvimento e a proteção das necessidades das populações afetadas, dentro do quadro de legislações nacionais e normas internacionais.

Ao reforçar essa ideia, emerge uma consciência crescente baseada nos direitos de proteção, para a necessidade de observar as questões de governança. Nesse sentido, os governos têm o dever de proteger os direitos e a responsabilidade pela defesa do direito dos cidadãos a serem protegidos, o que traz à tona a responsabilidade institucional para de proteção de direitos mais complexos. Dessa forma, os países com maior probabilidade de serem afetados pelos impactos das alterações ambientais, com a necessidade de desenvolver estratégias de deslocamento e de adaptação, são aqueles que já possuem um frágil mecanismo de proteção dos direitos.

Assim, a degradação ambiental pode acentuar as pressões sobre este mecanismo de proteção, tanto nas questões de sustentabilidade, bem como no sentido de garantir que os direitos civis e políticos, como a participação na elaboração de estratégias de desenvolvimento e mitigação, sejam salvaguardados. A este respeito, Bogardi *et al.* (2007) afirmam que o fortalecimento da capacidade institucional é essencial como peça central para a capacidade de resposta. De fato, a necessidade de reforçar capacidade institucional aplica-se tanto para o desenvolvimento de mecanismos de proteção quanto para o quadro mais amplo do desenvolvimento de políticas econômicas para apoiar a adaptação e resiliência.

Nesse sentido, cabe promover respostas políticas que integrem a participação de parceiros locais, centradas na comunidade com abordagens de adaptação e resiliência. Grande parte da literatura concorda que uma avaliação precoce e o fortalecimento da capacidade de adaptação de uma comunidade é crucial, o que requer uma constante conscientização sobre a situação, incluindo o fornecimento de acesso à informação junto às comunidades (MCADAM, 2009).

Cabe também o maior reconhecimento de pessoas deslocadas por razões ambientais no âmbito dos Direitos Humanos. Embora a conscientização tenha aumentado para com as necessidades de proteção às vítimas de desastres, nas esferas nacional e local, as autoridades precisam ser constantemente advertidas acerca de sua responsabilidade de tomar medidas preventivas para proteger suas populações e garantir que eles recebam assistência e proteção durante e após os desastres. Nesse sentido, os seminários realiados pelo RSG, tem surtido efeito em todo mundo, quanto às dimensões de proteção de deslocamento de desastres e as responsabilidade primária dos governos de tomar medidas preventivas e de assistência e proteção os direitos das pessoas afetadas (MCADAM, 2009).

No que se refere ao fortalecimento institucional, a proteção dos direitos humanos das vítimas de desastres precisa se tornar parte integrante do programas e políticas de organizações internacionais. Para este fim, a ONU terá de garantir que suas diretrizes operacionais e em um novo manual orientador a ser desenvolvido, o modo como promover direitos humanos em desastres de uma forma amplamente divulgadas, para que os direitos humanos dos deslocados ambientais se torne parte integral dos programas das agências da ONU e de ONG.

Ademais, a ONU terá que selecionar uma agência chave para proteção em caso de catástrofes e, assim, de trazer previsibilidade para a resposta. Da mesma forma, o ACNUR (2009), por possuir um posto de liderança em caso de desastre, terá de ter uma operação mais ativa de acordo com o Alto Comissário António Guterres. Nesse sentido, ele terá que preparar o pessoal de direitos humanos nas dimensão das catástrofes, além de alargar seu campo de proteção, e persuadir os governos doadores a prover um maior financiamento. No que se refere aos desastres atuar de forma incisiva na áreas de conflito onde ACNUR, onde já possui engajamento com os deslocados internos. Assim, o seu envolvimento deve tornar-se automático.

Fora o ACNUR, outras organizações de coordenação deve atuar nas atividades relacionadas à proteção. A OHCHR deve explorar como ela poderia se tornar mais relevante para a proteção contra desastres por meio implementação de monitores de direitos humanos, a empresas de advocacia e à expansão de programas de formação para as autoridades locais sobre como integrar direitos humanos em gestão de desastres. Por outro lado, o UNICEF deve procurar expandir sua proteção para além das crianças e, ainda, a ONU, como Coordenador

da Ajuda de Emergência, deve se certificar de que RC/HC ofereça proteção automática quando da necessidade de respostas emergenciais (MCADAM, 2009).

As relações entre o ACNUR e as outras organizações também deverão ser reforçadas, em particular com a OIM. As duas organizações devem trabalhar de forma complementar e reforçando mutuamente suas operações para garantir que as vítimas de desastres - seja internamente ou externamente - não sofram com as lacunas nas respostas de proteção. Parcerias com ONGs internacionais e locais e com as comunidades locais também serão essenciais. Nesse contexto, as iniciativas populares estão, muitas vezes, na vanguarda da resposta a desastres, auxiliando no desempenho do governo (MCADAM, 2009).

Além disso, cabe salientar a preparação de grupos locais para gerenciar as situações quando da partida das instituições responsáveis, visto que as pessoas deslocadas vão precisar de assistência para além da fase de emergência. Nessa perspectiva, o ACNUR deve firmar parcerias eficazes com o PNUD, o Banco Mundial e outras agências para assegurar uma transição suave para a rápida recuperação e reintegração das pessoas deslocadas ambientalmente. Essa transição tem sido muitas vezes prejudicada pela ausência de fortes vínculos nas relações de trabalho entre as organizações de desenvolvimento, devido a uma falta de compreensão da proteção humana e preocupações de direitos humanos (MCADAM, 2009).

Para aqueles que cruzam as fronteiras por razões de cunho ambiental, serão exigidas maiores inovações, visto que o ACNUR não tem previsão de alargar o seu mandata para abranger aqueles que atravessam fronteiras motivados pelas alterações ambientais, ainda que, de fato, por vezes, tenha ajudado essas pessoas, em particular quando procuram proteção em campos de refugiados (MCADAM, 2009).

Contudo, sem ações planejadas, esses improvisos não serão suficientes quando grandes números de migrantes exigirem a proteção imediata e de longo prazo. Aqui, o ACNUR terá de se envolver em um diálogo com as agências e os governos para desenvolver uma estratégia a fim de assegurar que a resposta a esta população torne-se automática e previsível. Assim, em situações de deslocamento forçado, causados, direta ou indiretamente, pela mudança ambiental, o ACNUR tem que estar pronto para assumir sua parcela na participação dessa responsabilidade (MCADAM, 2009).

Para este fim, o ACNUR e a OIM devem desempenhar papéis de liderança no apoio ao desenvolvimento de diretrizes internacionais sobre a proteção das pessoas deslocadas por

razões ambientais que cruzam fronteiras, e deve usar essas orientações como uma ferramenta eficaz e confiável para atribuir responsabilidade de proteção e assistência às pessoas afetadas por catástrofes. Dada a sua experiência com outras categorias de migrante forçado, o ACNUR está predisposto a assumir a responsabilidade pela proteção legal daqueles que cruzam as fronteiras (OIM, 2008).

Novas formas de cooperação interestatal também serão necessárias para assegurar que aqueles que não puderem voltar para seu país de origem terão proteção temporária efetiva, enquanto aqueles cuja Estados insulares desaparecerem, encontrarão reassentamento permanente. O papel internacional das organizações encorajando os Estados para resolver o problema pode ser significativo para o preenchimento dessas lacunas (OIM, 2008).

Apesar do apelo comum para uma abordagem multifacetada, a literatura não especifica como ela será gerida. Sem o respaldo normas de apoio legal, pode ser difícil conseguir alcançar as respostas desejadas por parte dos Estados. Isso pode ser observado claramente, mesmo em áreas que são reguladas por tratado, tais como trabalhadores migrantes. Assim, o Direito internacional fornece referências importantes e normas para regular a ação do Estado. Em contrapartida, estes devem ser apoiados por vontade política e ação.

Conclui-se quem, embasada na Lei de Migração Internacional, não pode haver abordagem monolítica da gestão da migração. Algumas áreas podem se beneficiar de normas adotadas por meio de uma convenção internacional, já os princípios orientadores poderiam funcionar melhor para as áreas em que existe consenso é mais abrangente.

Portanto, muito se tem a evoluir no processo de gerenciamento e de governança unificada para a migração ambiental.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um quadro em que milhares de pessoas podem migrar fugindo das alterações ambientais, suscitou um alerta em escala internacional, pelos efeitos gerados por esse fenômeno em diversas esferas da vida social. À luz dessa problemática, se pode concluir que o desenvolvimento, em todos os níveis de proteção, dos direitos humanos dos migrantes ambientais se tornou uma resposta global necessária devido a crescente alteração das condições do meio ambiente, muitas vezes irreparáveis. Nesse sentido, um enfoque fundamentado nos direitos oferece mecanismos para blindar os indivíduos que sofrem com essas mudanças.

Embora a questão da migração de cunho ambiental ter sido marginalizada por longo tempo, ultimamente tem constituindo um importante grupo de interesse para muitos elaboradores de política internacional e para comunidade acadêmica, uma vez que não se pode ignorar a importância desse debate no âmbito internacional, bem como sua repercussão para os estados, tendo em vista as previsões sobre alterações ambientais e climáticas.

Nesse sentido, diante da expectativa desse novo grupo de migrante tornar-se um dos maiores responsáveis pelo aumento das migrações forçadas nos próximos anos, o presente estudo foi direcionado para a necessidade de um novo conceito jurídico e a criação de uma legislação internacional para a proteção, bem como para a busca por alternativas políticas para fundamentar sua proteção.

Para isso, o debate científico e conceitual significativo se fez necessário, abordando-se o desenvolvimento dos conceitos, os critérios de classificação, o debate teórico fundamentado em estimativas e o levantamento dos fatores multicausais vinculados à migração ambiental. Igualmente, observou-se a contextualização da temática inserida nas transformações no início do século XXI, com o fortalecimento da globalização e das redes e o surgimento dos problemas ambientais em âmbito global. A partir daí coube fazer o levantamento teórico sobre as formas de administrar as novas realidades internacionais, adotando a governança como o meio mais eficaz.

Esta dissertação adotou as siglas MPAI (Movimento Populacional Ambientalmente Induzido) e PAD (Pessoa Ambientalmente Deslocada), visto que tem sido consideradas apropriadas para descrever a categoria geral dos movimentos migratórios, em que, o fator ambiental é decisivo, mas não necessariamente exclusivo. Em adição, como pessoa

ambientalmente deslocada entende-se aquela que por motivos forçosos de alterações severas ou progressivas na qualidade do ambiente que afetam negativamente as suas vidas, é obrigada a sair de morada habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, dentro do seu território ou cruzando as fronteiras internacionais.

Com o aparecimento dessa nova categoria de migrante, observou-se a transição este fenômeno de migração ambiental tem passado, situando-o no entendimento do gerenciamento de transição e apresentando um panorama da governança da migração ambiental atual, a fim de fornecer e melhorar a capacidade de proteção dessa nova categoria de migrante. Assim, foi demonstrado que a governança da migração ambiental sofre de fragmentação significativa tanto verticalmente nas camadas locais, nacionais e internacionais, como horizontalmente no âmbito das políticas e instituições associadas.

Nesse sentido, notou-se a ausência de uma estrutura multilateral coesa, mesmo com a multiplicidade de atores envolvidos e os potenciais mecanismos de governança. Desse modo, este estudo procurou levantar as características e os desafios específicos, além de apresentar como um sistema de governança das migrações ambientais pode ser desenvolvido.

Para promover o diálogo internacional e facilitar o desenvolvimento de normas internacionais, instrumentos e diretrizes para a proteção, o papel das organizações intergovernamentais e agências são de suma importância. Em níveis nacionais e locais, as normas de proteção e fortalecimento instrumentos constitui uma base essencial para apoiar populações vulneráveis nos países afetados. Ao mesmo tempo, a promoção de uma perspectiva baseada em direitos de proteção e uma análise com base nos direitos também podem ser utilizadas como ferramentas para indicar os parâmetros para outras políticas e estratégias para o ambientalmente deslocado.

Ademais, um discurso político ampliado é extremamente necessário para localizar e promover a inclusão dos impactos ambientais nas questões de deslocamento. Assim, valor do discurso de proteção no campo de deslocamento ambiental denota a necessidade de melhorar estruturas de governança e da sociedade civil para assegurar que as populações afetadas estejam completamente inseridas no desenvolvimento de estratégias de resposta, munidas de ferramentas de defesa para prover os seus direitos.

Finalmente, embora este trabalho não tenha oferecido soluções concretas às pessoas ambientalmente deslocadas, espera-se que seu valor esteja em pensar sobre novas formas para gerenciá-los. Ao situar as pessoas ambientalmente deslocadas em um contexto mais amplo de

proteção e adaptação, o estudo buscou sugerir mecanismos em que o planejamento dessa migração pode ser construído e implementado, em níveis local, regional e internacional.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR; IMDH. **Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados**. 104 p. Brasília, 2005.
- ACNUR. **Internally Displaced People Questions and Answers**. Genebra: UNHCR, 2007.
- ACNUR. **Internally Displaced People: Questions and Answers**. Genebra: UNHCR, 2009.
- ACNUR. **Opening Statement** by Mr. Antonio Guterres, UN High Commissioner for Refugees, at the 60<sup>th</sup> Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (Excom), Geneva, 28 September, 2009.
- ACNUR. **Convenção para redução dos casos de apatridia**. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-para-a-reducao-dos-casos-de-apatridia.html>>. Acesso em 8 jan. 2012.
- ALLEY, R.B., J. MAROTZKE, W.D. NORDHAUS, J.T. OVERPECK, D.M. PETEET, R.A. PIELKE, JR., R.T. PIERREHUMBERT, P.B. RHINES, T.F. STOCKER, L.D. TALLEY, AND J.M. WALLACE. Abrupt climate change. *Science*, 299, 2005-2010, doi:10.1126/science.1081056, 2003.
- ARDILES-MARTINEZ et al. **Human Rights and Climate Change Study**. New South Wales Young Lawyers. Sydney: OHCHR , 2008.
- ALBALA-BERTRAND, J.M. **Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries**. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Novos Atores, governança global e o direito ambiental internacional**. Brasília: Publicações Escola Superior do Ministério Público da União. Série grandes eventos ó Meio Ambiente. 2002.
- BASSETT, T.J. and TURNER, M.D.. Sudden Shift or Migratory Drift? Fulbe Herd Movements to the Sudano-Guinean Region of West Africa. *Human Ecology*, 35(1), 2007. p. 33-49.
- BATES, D.C. **Environmental Refugees? Classifying Human Migrations by Environment Change**. *Population and Environment*, 23, 2003. p. 465-477.
- BELL, D. **Environmental refugees: what rights? Which duties?** Liverpool: Deborah Charles Publications., 2004.
- BENISTON, M. Issues Relating to Environmental Change and Population Migrations. In Unruh, J. D.; Krol, M. S.; Klot, N. (Ed.): **Environmental Change and Its Implications for Population Migration**. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. 2004.

BENSON, C. **The Economic Impact of Natural Disasters in Fiji**. London: Overseas Development Institute, 1997.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Tese de Doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

BERKHOUT, F., M. LEACH, AND I. SCOONES. Shifting perspectives environmental social sciences. *In* F. Berkhout, M. Leach, and I. Scoones, editors. **Negotiating environmental change: new perspectives from social science**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003. p. 1631.

BILSBORROW, R.E. **Rural poverty, migration, and the environment in developing countries**: Three case studies. New York: World Bank, 1992

BIRKELAND, N. Last time I fled because of war, this time because of hunger ó Environmental Change and Internal Displacement in the Huambo Province, Angola *In In the Maze of Displacement*. Norway: Høyskoleforlaget, 2003.

BLACK, R. Environmental Refugees: myth or reality? *In New Issues in Refugee Research*. Working Paper No. 34. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, 2001.

BOANO, C., ZETTER, R. AND MORRIS, T. **Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration**. RSC Policy Briefing Paper, No.1, November, 2008.

BOSWELL, C.; CRISP, J. **Poverty, International Migration and Asylum**. Policy Brief 8, United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2004.

BOUTEILLET-PAQUET, DAPHNE. La protection subsidiaire: progrès ou recul du droit d'asile en Europe ? Une analyse critique de la législation des États membres de l'Union européenne, *In* ed. Bouteillet-Paquet, Daphné, **La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne: un complément à la Convention de Genève ?**, Brussels: Bruylant, 2002.

BOYER, William, W. **Political Science and the 21st Century: from government to governance**. *Political Science and Politics*, v.23, n 1, 1990. p.50-54.

BRASIL. **Convenção de Montevideo de 1933**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D1570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2012.

BRAUCH, H-G. **Environment and Human Security**. Towards Freedom from Hazard Impacts. InterSecTions No. 2. Bonn, Germany: United Nations University, Institute for Environment and Human Security, 2005.

BROOKINGS-BERN PROJECT. **Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers**. Washington: Brookings Institution 2008.

BROWN Weiss; JACOBSON, H. K. **Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Agreements.** Cambridge Mass: The MIT Press, 2000.

CAIRNS, J., JR.. Remaining on stage in the planetary theater. **Ethics in science and environmental politics**, 2004.

CAIRNS, J., JR.. How many people will nature permit? **Ethics in science and environmental politics**, 2005.

CAMARGO, Sonia de. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? *In* NEVES, Carlos Augusto dos Santos. **Governança Global ó A reorganização da política em todos os níveis de ação.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.

CAMBRÉZY, LUC. **Réfugiés et exilés - crise des sociétés - crise des territories.** Paris: Editions des Archives Contemporaines, 2001.

CAMPBELL, K., **Climatic Cataclysm: The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change**, 2008.

CARNEIRO, W.P. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois;** Viviane Rodrigues (Org.). Refugiados. Vila Velha/Espírito Santo: Nuarec ó Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH. p.55-78, 2005.

CARR, E. R. Placing the environment in migration: environment, economy, and power in Ghana's central Region. *In* **Environment and Planning**. vol. 37, no. 5, 2006. p. 925-946.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.** v. 1, 2ª ed, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, STEPHEN. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate.** New Issues in Refugee Research: UNHCR Working Paper, 2002.

CERNEA, M. AND GUGGENHEIM, S. **Anthropological Approaches to Resettlement Policy, Practice and Theory.** Colorado: Westview Press, 1993.

CHARNLEY, S. Environmentally-displaced peoples and the cascade effect: Lessons from Tanzania. **Human Ecology** 25, 1997. p.593-618.

CHRISTIAN AID. **Human Tide: the Real Migration Crisis.** Christian Aid, London: Christian Aid, 2007

COHEN, R; BRADLEY M. **Disasters and Displacement: Gaps in Protection.** Journal of International Humanitarian Legal Studies, vol. 1, 2010

COOPER, Jessica. Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Convention. **New York University Environmental Law Journal** 6, 1998. p. 480-529

CONISBEE, MOLLY, AND ANDREW SIMMS. **Environmental Refugees: The Case for Recognition.** London: New Economics Foundation, 2003.

CONSELHO DA EUROPA. **Recommendation 1862** (2009). Disponível em: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta09/eREC1862.htm>>. Acesso em: 23 de fev. 2012.

COURNIL, C. & MAZZEGA P. Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les «réfugiés écologiques»? **Revue Européenne de Droit de l'Environnement**, 4, 2006. p. 417-427.

COX, Robert W. **Reconsiderations in The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order**. United Nations: University Press, 1997.

CRISP, J. Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR *In Refuge*, n.1, v.26, 2007. p.73-76

DALE, H. Disaster Risk Mitigation ó Why Human Rights Matter *In Forced Migration Review*, n. 31, 2009. p. 38-39.

DARKOH, M.B.K.; MBAIWA. J.E.. Globalisation and the livestock industry in Botswana. **Singapore Journal of Tropical Geography** 23, 2002, p.149-166.

DASGUPTA, S. The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis *In Climatic Change*, 93(3), 2009. p. 379-388.

DIRVEN, J., ROTMANS, J. AND VERKAIK, A.P. **Society in Transition: an Innovative Viewpoint Transition Essay**. Netherlands: The Hague, 2002.

DOOS, B. R. 1997 Can large-scale environmental migrations be predicted? *In Global Environ. Change* 7, 1997. p. 41-61.

DRBOHLAV, D. Hlavní d vody a d sledky mezinárodní migrace obyvatelstva (The Main reasons and impacts of international population migration). *In Geografie - Sborník GS*, vol. 99, no. 3, 1992. p. 151-162.

DUN, GEMENNE E STOJANOV. **Environmentally Displaced Persons: Working Definitions for the each for project**. School of Geosciences, University of Sydney, Austrália, 2007

EACH-FOR. **Environmental Change and Forced Migration Scenarios** (2007). Disponível em: < [www.each-for.eu](http://www.each-for.eu) >. Acesso 17 dez.2011.

EDWARDS, A. Refugee Status Determination in Africa *In RADIC*, n. 14, 2006. p. 225-227, referring to Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (adopted 10 September 1969, entered into force 20 June 1974) 1001 UNTS 45, art 1(2).

EGELAND, J. Towards a Stronger Humanitarian Response System, *In Forced Migration Review Supplement*, 2005. p. 4-5

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. United Nations Environmental Programme: Nairobi, 1985.

EM-DAT. EM-DAT: **The OFDA/CRED International Disaster Database**. Brussels, Belgium. Center for Research on the Epidemiology of Disasters. Université Catholique de Louvain, 2007

FREEMAN, P.; WARNER, K. **Vulnerability of Infrastructure to Climate Variability: How Does this Affect**. World Bank Infrastructure, 2001.

FRIEDMAN, Thomas L. **O lexis e a oliveira**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.

FRIEND'S OF THE EARTH. **A citizen's guide to climate refugees**. Australia : Friend's of the Earth, 2007.

HANSEN, ART, AND ANTHONY OLIVER-SMITH. **Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People**. Boulder: Westview Press, 1982.

GEMENNE, F. **Coping with Desertification: Migration as a Forced Choice and a Livelihood Strategy**. Paper presented at International Conference on Desertification: Migration, Health, Remediation and Local Governance. Brussels, 22 September 2006.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro, 2002.

GONÇALVES, Alcindo. **A legitimidade na Governança Global**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito ó CONPEDI, 20, 2006. Manaus: Anais, 2006.

GOODWIN-GILL, G. S. AND MCADAM, J., **The refugee in international law**. Oxford: Thirddedition, Oxford University Press, 2007.

GORLICK, B. **Environmentally-Displaced Persons: a UNHCR Perspective**. UN, 2007

GRANOVETTER, M. **The Myth of Social Network Analysis as a Special Method in the Social Sciences**. San Diego: Sunbelt Social Networks Conference, 1990.

GREENPEACE. **Relatório Anual 2008**. Disponível em:<<http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/anual/2008.pdf>>. Acesso 12 fev. 2012.

HAMPSHIRE, K. Fulani on the Move: Seasonal Economic Migration in the Sahel as a Social Process. **Journal of Development Studies**, 38(5), 2002. p. 15

HANSEN, Art and ANTHONY OLIVER-Smith. **Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated Peoples**. Boulder: Westview Press, 1982.

HATHAWAY, James) **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2005

HEGEL, G. W. F. **Filosofia da História**. 2. ed. Brasília: UNB, 1999.

HELD, David; MCGREW. **Governing globalization: Power, authority and global governance**. Cambridge: Polity Press, 2002.

HELD, David; MCGREW, D; GOLDBLATT; J. PERRATON. **Global Transformations. Politics, Economics and Culture**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

HENRY, S. **How migrants choose their destination in Burkina Faso**. Liverpool: European Population Conference, 2006.

HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. The emergence of global governance theory. *In* HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy (ed.). **Approaches to global governance theory**. Albany: New York University Press, 1999. p. 3 a 22.

HISSCHEMÖLLER, M. **De democratie van problemen, de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming**. Amsterdam: VU-Uitgeverij, 1993.

HORNE, B. **What is the status of 'environmental refugees' under international and Australian law?**. ANU/CLA Internship Program, Faculty of Law, 2006.

HUGO, G. **Environmental Concerns and International Migration**. *International Migration Review*, 1996. p. 105-131

HULME MIKE, MITCHELL JOHN, INGRAM WILLIAM, LOWE JASON, JOHNS TIM, MARK NEW, VINER DAVID. **Climate Change Scenarios for Global Impact Studies**. Submitted to *Global Environmental Change*, 1999.

HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict. International Politics of the Environment: An Introduction, *In* HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict (eds). **The International Politics of the Environment. Actors, Interests, and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992. p. 1-47.

HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire. **Globalisation and inequality**. *Millenium: Journal of International Studies*, London, v. 24, n. 3, Winter 1995.

IASC. **Climate change, migration and displacement: who will be affected**. Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change. Geneva: IASC, 2008.

ILC Report. **Protection of persons in the event of disasters**. Secretariat Memo 11 December, 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRCRCS). **World Disasters Report. Focus on Neglected Crises**. London: IFRCRCS, 2006.

IOM. Migration, **Climate Change and the Environment (2007)**. Disponível em: [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/policy\\_brief\\_envmig.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/policy_brief_envmig.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2011.

IPCC. **Summary for PolicyMakers Emissions Scenarios (2001)**. Disponível em: <[www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-en.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-en.pdf)>. Acesso, 12 mai. 2012.

IPCC. **Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policy Makers. Contribution of Working Group I** to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Paris, 2007a.

IPCC. Summary for Policymakers. In Parry, M. L. et al. (eds) **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment, 2007b.

JACOBSON, J. L. **Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability**. Worldwatch Paper 86. Washington, DC: Worldwatch Institute, 1988.

JAMBOR, P. **Indochinese refugee in southeast asia: mass exodus and politics of aids**. Bangkok, UHCR, 1992.

JUBILUT, L.L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método; ACNUR; 2007.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projeto filosófico**. Immanuel Kant (1795), tradutor Artur Morão, textos clássicos de filosofia. Covilha: Universidade da Beira Interior, 2008.

KAPLAN, R. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism and disease are rapidly destroying the fabric of our planet. **The Atlantic monthly**, February, 1994.

KAKABADSE, Andrew; KAKABADSE, Nada. Outsourcing best practice: transformational and transactional considerations. **Knowledge and Process Management**, v.10, n. 1, 2003.

KECK, Margaret, SIKKINK, Kathryn. **Activist Beyond Borders**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEANE, D. **The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of environmental refugees**. Georgetown International Environmental Law Review., 16, 2004.

KEOHANE, Robert O. Global Governance and Democratic Accountability. In HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, M. **Taming Globalization: frontiers of governance**. Cambridge: Polity, 2003. p. 130-151

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

KIBREAB, Gaim. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. **Disasters** 21(1), 1997. P.20-38

KING. T. Environmental displacement: coordinating efforts to find solutions. In **Georgetown International Environmental Law Review**. vol 18, 2006. p. 543-565.

KLEIN, R.J.T.; NICHOLLS, R.J. Assessment of coastal vulnerability to climate change. In **Ambio** 28(2), 1999. p. 182-187

KLEIN, R. J. T. et al. 2007 Inter-relationships between adaptation and mitigation, *In Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: University Press, 2007. p. 7456777.

KRAHMAN, Elke. National Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *In Global Governance*, 2003, p 323-346.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. v. 36, n. 2, 1982. p. 1-21

KUNZ, E. F. **The Refugee in flight: Kinetic models and forms of displacement**. *International Migration Review* 7, 1973. p. 124 ó 146.

LEITÃO, P. Ambiental desenvolvimentismo: ideário nacional brasileiro dos anos 90? *In BURSZTYN, M (Org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

LIST, M.; RITTBERGER, V. Regime theory and international environmental management *In Hurrell, A. and B. Kingsbury (eds) The international politics of the environment*. Oxford: Clarendon, 1992. p.85ó109.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. São Paulo: José Olympio, 2002.

LOCKE. Climate change-induced migration in the Pacific Region: sudden crisis and long-term developments. Issue. *The Geographical Journal*. Volume 175, Issue 3, September 2009. p. 171ó180

LOHBAUER, Christian. Governança Global: regras para ordenar um mundo anárquico. *In Governança Global ó A reorganização da política em todos os níveis de ação*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1999.

LOORBACH, D. **Transition management: governance for sustainability**. Paper presented at the international conference on Governance and sustainability, Berlin, 2002.

LOORBACH, D. **Governance and transitions: a multi-level policy-framework based on complex systems thinking**. Paper presented at the Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, 2004.

LOORBACH, D. AND ROTMANS, J. Managing transitions for sustainable development, in X. Olsthoorn and A.J. Wiczorek (eds) **Industrial Transformation ó disciplinary approaches towards transformation research**. Dordrecht: Springer, 2006. p. 187-206.

LONERGAN, S.; PARNWELL.. **The Role of Environmental Degradation in Population Displacement**. Research Report 1. 1998.

LOPEZ, Aurelie. The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, *Environmental Law* 37, 2007. P.365ó409.

MARTIN, S. **Averting Forced Migration in Countries in Transition**. *International Migration Review*, 40, 2002. p.25-37.

MCADAM, J. **The Refugee in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MCADAM, J. **Forced Migration, Human Rights and Security**. Oxford: Hart Publishing, 2008.

MCADAM, J. & SAUL B. **An insecure climate for human security? Climate-induced displacement and international law**. Sydney Centre for International Law, Working Paper No. 4, Faculty of Law, University of Sydney, 2008.

MCADAM, J. **Environmental Migration Governance**. Wales: Bepress, 2009

MCDOWELL, C. & MORRELL, G. **Non-conflict Displacement: A Thematic Literature and Organisational Review**. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC), 2007.

MCGREGOR, J. Climate change and involuntary migration: Implications for food security. **Food Policy** 19(2), 1994. p. 120-132.

MCGREW, Anthony. Power shift: from national government to global governance? *In* HELD, David. **A globalizing world? Culture, economics, politics**. Routledge, New York, 2000. p. 127-167.

MCKINNEY. **Supplementary Report to the Findings of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina**. Washington DC: US House of Representatives, 2006

MCLUHAN, Herbert Marshall. **O meio é a mensagem**. Rio de Janeiro: Record, 1969.

MCNAMARA, K., Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. **Population and Environment**, 29, 2007. p. 12-24

MEADOWS, Donella, J. Randers; MEADOWS, D. **Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972.

MILANE, Carlos R. S. **O meio Ambiente e a Regulação de Ordem Internacional. Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 20, n.2, jul./dez. 1999. p. 303-347.

MILARÉ. Edis. **Direito do meio ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). **Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends**. Volume1, Island Press, Washington, DC, 2005a.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis**. Island Press, Washington, DC, 2005b.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). *Living Beyond Our Means. Natural Assets and Human Well-being: Synthesis from the Board*. World Resources Institute, Washington, DC, 2005c.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). **Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis**. World Resources Institute, Washington, DC, 2005d

MILESI, Rosita. **Refugiados e Migrações Forçadas: Um reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**; Viviane Rodrigues (Org.). *Refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares ó Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH. p.37-51, 2005

MORINIERE, L. **Time for that quantum improvement**. 2008. Disponível em: <<http://listserver.ciesin.columbia.edu/cgi-bin/wa?A2=ind0808&L=PERNSEMINARS&T=0&F=&S=&P=22374>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

MORRISSEY, J.. Environmental change and forced migration. **Workshop on Environmental Change and Forced Migration**, January 8th & 9th. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2009.

MUNICHRE. **Topics Geo Natural catastrophes 2006**. Munich: Munich Reinsurance Company, 2006.

MYERS, Norman. **Environmental refugees in a globally warmed world**. *Bioscience* 43, 1993. p. 752-761

MYERS, Norman. **Environmental Refugees**. *Population and Environment*, 19, 1997. p. 167-182.

MYERS, Norman. **Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century**. *Phil. Trans. R. Soc. London*, vol. 357, n. 1420, 2002. p. 609-613

MYERS, N. **Environmental refugees an emergent security issue**. Prague: 13th Economic Forum, 2005. p. 23-27.

MYERS, N. AND J. KENT. **Environmental exodus: An emergent crisis in the global arena**. Washington DC: The Climate Institute, 1995

NACHOWIZ, T. **Repression in the Narmada Valley**. *Cultural Survival Quarterly*, 12(3), 1988. p.22-24.

NRC. **Future Flood of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration**. Oslo: Norwegian Refugee Council (NRC), 2008.

NIAMIR-FULLER, M. Carbon finance and the Millennium Development Goals: potentials, opportunities and barriers. *In Mitigating climate change through restoration of degraded land. Proceeding of the international forum celebrating the centenary of conservation and restoration of soil and vegetation* in Iceland 13st August-4th September 2007.

NICHOLLS, R.J. Coastal flooding and wetland loss in the 21st century: changes under the SRES climate and socioeconomic scenarios. **Global Environmental Change**, 14(1), 2004, p. 69686.

OEA. **Inter-American Commission on Human Rights, Report on the Situation of Human Rights of a Segment of the Nicaraguan Population of Miskito Origin** 76, OEA/Ser.L/V/II.62, Doc. 10, rev. 3(1983), para II.B.15.

O'LEAR, S. Migration and the environment: a review of recent literature. **Social Science Quarterly** 78(2), 1997, p. 606-618.

OIM. **Migration, Climate Change and the Environment (2006)**. Disponível em: <[http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/policy\\_brief\\_envmig.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/policy_brief_envmig.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2011.

OIM. **Expert Seminar: Migration and the environment**. International Dialogue on Migration, N. 10. IOM, Geneva, 2007.

OIM. **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence**. Genebra: IOM, 2009.

OIM. **Protecting migrants during times of crises immediate responses and sustainable strategies. International Dialogue on Migration**. Geneva: Intersessional Workshop, 2012  
Managing Migration in Crisis Situations

ONU. ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951**. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso 08 jul. 2008.

ONU. **Migration**. Priority issues for CEB sessions in fall 2006 and spring 2007. Genebra: CEB High-Level Committee on Programmes, 2006.

ONU. **Summary of the High-Level Dialogue on International Migration and Development**. A/61/515, 13 October 2006. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, UN: New York, 2006.

ONU. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <<http://www.onubrasil.org.br/doc/Convencao%20de%201951%20Relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>. Acesso em 6 jan. 2011.

ONU. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf)>. Acesso em 6 jan. 2012.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/convencao.doc>>. Acesso em 6 jan. 2012.

ONU. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/cartagen.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html)>. Acesso em 6 jan. 2012.

ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972.** Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em 6 jan. 2012.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em 10 jan. 2012.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos de 1966.** Disponível em:<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em 10 jan. 2012.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais de 1966.** Disponível em:< <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm> >. Acesso em 10 jan. 2012.

ONU. **Our Global Neighborhood.** Oxford: Oxford University, 1995.

ONU. **Convenção de 1981 sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres.** Disponível em:< [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Mulher/texto/texto_3.html)>. Acesso em 15 jan. 2012.

ONU. **Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos.** Disponível em:<<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2011.

ONU. **Relatório Brundtland.** Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em 14 mar. 2012.

ONU. **Annual report on the relationship between climate change and human rights, submitted for the tenth session of the Human Rights Council,** United Nations document A/HRC/10/61, 15 January, 2009.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** London: Cambridge University Press, 1990.

OUA. **Convenção da União Africana sobre a Proteção de Refugiados.** Disponível em:<[http://www.fd.uc.pt/igc/enciclopedia/documentos/instrumentos\\_regionais/africa/convencao\\_oua.pdf](http://www.fd.uc.pt/igc/enciclopedia/documentos/instrumentos_regionais/africa/convencao_oua.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2011.

PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Rev. derecho Valdivia.** vol.19, no.2, 2006. p.85-108.

PIOSEVAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados; Viviane Rodrigues (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados.** Vila Velha/Espírito Santo: Nuances ó Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p.54-95

PORTER, Gareth; BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics.** Dilemmas in World Politics. Boulder (CO), USA e Oxford, UK: Westview Press, 1991.

RALEIGH, C., JORDAN, L. and SALEHYAN, I., ND. Assessing the impact of climate change on migration and conflict. Social Development Department of the World Bank Group. Sphere Project. **Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response.** Geneva: Sphere Project, 2004

RENAUD, F., BOGARDI, J.J., DUN, O. AND WARNER, K. **Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration**. InterSecTions, UNU-EHS, no. 5, 2007

ROSENAU, James N. Governance in the twenty-first century. **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 1, n. 1, p. 13- 44, 1995.

ROSENAU, James N. Governance in a Globalizing World. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. **The Global Transformations Reader: an introduction to the globalization debate**. Cambridge: Polity Press, 2003.

ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ROTMANS, R. **Transitiemanagement; Sleutel voor een Duurzame Samenleving**. Koninklijke van Gorcum, 2003.

ROTMANS, J. VAN ASSELT, M. ANASTASI, C. et al. **Visions for a sustainable Europe. Futures**. 32(9-10): 809-83, 2000.

ROTMANS, , J., KEMP, R. AND ASSELT, M. More Evolution than Revolution: Transition Management in Public Policy, **Foresight. The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy**, 3(1), 2001 p.15-31

SANTOS, Julio Cesar Borges dos. **A evolução da idéia de governança global e sua consolidação no século XX**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

SAUL, B. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford: OUP, 2006.

SCUDDER, T.; E. COLSON. From welfare to development: A conceptual framework for the analysis of dislocated people. In (A. Hansen & A. Oliver-Smith, eds.) **Involuntary Migration and Resettlement**. Boulder: Westview Press 1982. p. 267-287

SOGUK, N. **States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft**, Univ. of Minnesota Press, 1999.

SMITH, V., CARBONE, J., POPE, J., HALLSTROM, D. and DARDEN, M., Adjusting to natural disasters. **J Risk Uncertain**, 33, 2006. p. 37-54.

STEIN, B. **The Refugee Experience: Defining the Parameters of a Field of Study**. Int. Migr. Rev, 15 (1): 1981. p. 320-30.

STERN, N. **Stern Review on the Economics of Climate Change**. London: HM Treasury, 2006.

STOJANOV, R. *et al.* **Development, Environment and Migration. Analysis of Linkages and Consequences**. Olomouc: Palacky University Press, 2008.

SUHR, Michael. Robert Keohane: A contemporary classic. *In* NEUMANN, Iver & WÆVER, Ole. **The future of international relations**. London; New York: Routledge, 1997. p. 95-96.

SUHRKE, Astri . **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict** Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict. Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993

SUHRKE, A. **Environmental degradation and population flows**. *Journal of International Affairs* 47, 1994. p.473-496.

UE. **Council Directive 2001/55/EC (2001)**. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>>. Acesso em 15 de mai. 2012

VERÓN, S.R.; PARUELO, J.M.; OESTERHELD, M. **Assessing desertification** (2006). Disponível em:<st1:personname w:st="on">Journal</st1:personname>. Acesso em 12 mai. 2012.

VIGEVANI, Tullo. Obstáculos e possibilidades para a governança global. *In* Governança Global ó **A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

VLEK, P. Nothing Begets Nothing. The Creeping Disaster of Land Degradation. **InterSecTions** no. 1/2005. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2005

WADDINGTON, H; SABATES-WHEELER, R. How Does Poverty Affect Migration Choice? A Review of the Literature. Working Paper T3, Sussex, Institute of Development Studies, Development Research Center on Migration, **Globalisation and Poverty**. Sussex: University of Sussex, 2003.

WEAVER, A.J. Abrupt **climate change: a report by the US Climate Change Science Program & the Subcommittee on Global Change Research**, Brook, E., Cook, E.R., Delworth, T.L., Steffen, K. (Chapter Lead Author), U.S. Geological Survey, Reston, VA, 2008.

WESTING, ARTHUR H. **Environmental refugees: a growing category of displaced persons**. *Environmental Conservation* 193, 1992. p. 201-207

WIGLEY, T.M.L. and RAPR, S.C.B. Extended scenarios for glacier melt due to anthropogenic forcing. **Geophys. Res. Letts.** 32, L05704, 2005.

WILBANKS, T. J. et al. Toward an integrated analysis of mitigation and adaptation:some preliminary findings, *In* **Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change**, 12(5), 2007. p. 7136725.

WORLD BANK. Managing Economic Crises and Natural Disasters. *In* **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. Washington: Oxford University Press, World Bank, 2000a. p. 161-176.

WORLD BANK. **The World Development Report 1999/2000**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000b.

WRI. **World Resources 1998-99: environmental change and human health**. World Resources Institute, the United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme, The World Bank May, 1998

WWF. **Living Planet Report 2002**. Disponível em: <<http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/lpr2002.pdf>>. Acesso 15 de jun. 2012.

YARDLEY, J. Chinese Are Left to Ask Why Schools Crumbled, *In New York Times*, 25 May 2008; 1969, entered into force 20 June 1974) 1001 UNTS 45, art 1(2).

YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes, *In* KRASNER, Stephen (ed). **International Regimes**. Ithaca e London: Cornell University Press, 1993. p. 23-59