

# Análises jurídico-conceituais comparadas entre Brasil e Portugal sobre os migrantes ambientais à luz do Quadro de Sendai

*Comparative legal-conceptual analysis of Brazil and Portugal on environmental migrants in the light of the Sendai Framework*

Data de submissão: 29 maio 2024  
Data de aprovação: 02 out. 2024

## Laura Magalhães de Andrade

Pós-doutoranda em “Migrações, direitos humanos e gestão sustentável do território” na Universidade de Granada (Espanha). Coordenadora do Mestrado em “Direito da ordenação do território e do urbanismo” da Universidade Internacional de La Rioja (Espanha).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2109510402911957>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3083-4343>

**RESUMO:** Os migrantes ambientais têm ganhado relevância global devido aos efeitos das mudanças climáticas, que repercutem na maior ocorrência de desastres e forçam pessoas a se deslocar em busca de condições de vida mais seguras. No cenário internacional, muitos são os instrumentos que tratam do tema, sendo objeto de estudo de referência deste artigo o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Neste contexto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o Quadro de Sendai pode contribuir aos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal com relação ao trato com os migrantes ambientais, analisando como cada país reconhece, protege e apoia esses indivíduos? O objetivo geral do presente estudo é verificar como a definição das migrações ambientais ocorre em ambos os países, no tocante à inclusão no ordenamento jurídico. Como objetivos específicos elenca-se: (i) estudar os institutos do refúgio, asilo e da proteção subsidiária, além de verificar qual seria o correto enquadramento jurídico a incluir esses grupos e a identificá-los dentro da temática do Quadro de Sendai; e (ii) demonstrar a importância dessa espécie de deslocamento forçado, visto que o número de catástrofes climáticas é crescente, mas, por vezes, esquecido pelo Direito. Os métodos utilizados foram basicamente o jurídico-dogmático, para a interpretação das normas atinentes à matéria e a correta definição dos institutos; analítico, a fim de reunir todos os ensinamentos

obtidos para estabelecer um resultado científico em que se atinjam os objetivos propostos, e o método descritivo e comparativo, para compreender as características do Brasil e de Portugal com base nos elementos apresentados. Por fim, demonstrar-se-á que as legislações atinentes não trazem uma definição satisfatória, tampouco vinculada ao marco internacional de Sendai. Entretanto, há uma lenta, porém progressiva, evolução desses direitos, exemplificada por uma decisão histórica da ONU de 2020, que abre precedente para a proteção e o correto enquadramento desses indivíduos.

**PALAVRAS-CHAVE:** migrações ambientais; catástrofes climáticas; Direito Internacional Público; Brasil; Portugal.

**ABSTRACT:** Environmental migrants have gained global relevance because of climate change, which results in greater occurrences of disasters and forces people to move in search of safer living conditions. On the international scene, there are many instruments that deal with the topic, with the reference study object of this article being the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. In this context, the following research problem is presented: how can the Sendai Framework contribute to the legal systems of Brazil and Portugal in relation to dealing with environmental migrants, analyzing how each country recognizes, protects, and supports these individuals? The general objective of this study is to verify how the definition of environmental migration occurs in both countries, in terms of inclusion in the legal system. The specific objectives are: (i) to study the institutes of refuge, asylum, and subsidiary protection, in addition to verifying the correct legal framework to include these groups and identify them within the theme of the Sendai Framework; and (ii) demonstrate the importance of this type of forced displacement, given that the number of climate catastrophes is growing, but is sometimes forgotten by the law. The methods used were basically legal-dogmatic, for the interpretation of the norms relating to the matter and the correct definition of the institutes and analytical, to bring together all the lessons obtained to establish a scientific result in which the proposed objectives are achieved. Finally, it will be demonstrated that the relevant legislation does not provide a satisfactory definition, nor is it linked to the Sendai international framework. However, there is a slow but progressive evolution of these rights, as an example of a historic UN decision in 2020, which sets a precedent for the protection and correct classification of these individuals.

**KEYWORDS:** Environmental migrations; climate catástrofes; Public International Law; Brazil; Portugal.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Migrantes ambientais: contrapontos conceituais. 2.1 Conceitos básicos de refúgio, asilo e proteção subsidiária. 2.2 A compreensão do conceito geral de migrantes ambientais a partir dos institutos estudados. 2.3 Os migrantes ambientais sob o prisma do Quadro de Sendai. 2.4 Importância do estudo da migração ambiental a partir de dados e exemplos. 3 Legislação brasileira sobre os migrantes ambientais: aplicação teórica e legislativa. 4 Legislação portuguesa e as diretivas pertinentes da União Europeia. 4.1 Normas Portuguesas. 4.2 Normas da União Europeia. 5 Conclusões. Referências.

## 1 Introdução

**D**e acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), as alterações climáticas constituem uma ameaça ao pleno exercício dos direitos humanos, pois aumentam a frequência e a intensidade de fenômenos meteorológicos extremos, incluindo ondas de calor, secas e inundações causadas por chuvas fortes (ONU, 2021). Todos estes fenômenos climáticos manifestam-se em diversas ameaças que afetam os direitos à saúde, à alimentação, à água, ao desenvolvimento ou à habitação adequada, entre outros. Tais efeitos agravam a vulnerabilidade das comunidades que dependem em grande parte da estabilidade climática para a sua subsistência.

Neste sentido, o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas alerta sobre o efeito do aquecimento global na vida das pessoas, no exercício dos seus direitos e nos ecossistemas dos quais dependem (IPCC, 2018). Assim, este artigo insere-se na necessária compreensão dos deslocamentos forçados decorrentes deste cenário, partindo-se do seu adequado enquadramento jurídico, fundamental para o correto acolhimento desses indivíduos.

Como importante marco de referência sobre o tema, destaca-se o “Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030”, adotado na Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas em Sendai, Japão, em 18 de março de 2015. Este documento é o resultado de consultas às partes interessadas que começaram em março de 2012 e de negociações intergovernamentais, realizadas de julho de 2014 a março de 2015, com o apoio do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres, a pedido da Assembleia Geral da ONU, como sucessor do “Quadro de Ação Hyogo (HFA) 2005-2015: Construindo a resiliência das nações e comunidades a desastres” (SADC, 2024).

O Quadro de Sendai representa um marco internacional na abordagem dos riscos e vulnerabilidades enfrentados pelos grupos mais marginalizados em caso de catástrofes. Como concretização deste quadro, algumas organizações de direitos humanos desenvolveram ferramentas específicas destinadas a traduzir os padrões do Quadro de Sendai em ações significativas que tenham um verdadeiro impacto, especialmente a nível local. Assim, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaboraram uma “Lista de Verificação sobre Direito e Redução do Risco de Desastres”, destinada a orientar os decisores políticos e profissionais sobre como rever e melhorar os padrões para garantir que a redução de riscos de desastres (RRD) seja priorizada em todos os setores e níveis (Conselho Norueguês para Refugiados, 2020).

Esta lista de verificação contém prioridades que os intervenientes responsáveis devem considerar para garantir que as suas leis proporcionem o melhor apoio à RRD. Do ponto de vista regulatório, abrange diferentes tipos de normas, gestão de risco de desastres, meio ambiente, gestão do território e recursos naturais. Também incentiva uma abordagem mais integrada à RRD, incorporando na sua revisão considerações sobre as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável. Antes de elencar essas prioridades, a lista mencionada contempla importantes considerações sobre o deslocamento por desastres, partindo-se da definição do que seriam estes tipos de migração e o porquê abordá-los através da RRD, o que será crucial para este estudo.

No campo da RRD, a resiliência é apresentada como um conceito central. Envolve a capacidade de uma comunidade antecipar, preparar-se e recuperar-se dos impactos adversos dos desastres. Para construí-la, é essencial desenvolver estratégias sustentáveis que envolvam todos os atores sociais, incluindo governos, setor privado, organizações não governamentais e cidadãos. Estas estratégias devem centrar-se não apenas na mitigação dos impactos imediatos das catástrofes, mas também na adaptação a longo prazo e na prevenção de riscos futuros.

E é exatamente no contexto desta recuperação e adaptação proposta pelo Quadro de Sendai que se centra esta pesquisa, ao admitir como hipótese que o primeiro passo para a necessária e adequada acolhida das pessoas afetadas se dá pela correta definição deste tipo de deslocamento pelo ordenamento jurídico dos países.

Afinal, para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social de um território, é prioritária a incorporação efetiva de medidas que contribuam para a melhoria da governança dos riscos climáticos, que formem e informem as comunidades sobre as ferramentas de que dispõem para reforçar as capacidades de se adaptar e responder eficazmente a eles.

Desse modo, este artigo tem como objetivo abordar a questão dos migrantes ambientais, ou seja, indivíduos que são forçados a migrar devido a desastres climáticos, a partir da importante constatação de que a legislação internacional não oferece proteção específica a esses grupos, o que dificulta o processo adequado de acolhimento e inserção no novo território.

Assim, o trabalho traz essa questão para debate, focando no marco de referência supracitado e nas legislações do Brasil e de Portugal para analisar se esses países incluem adequadamente esses migrantes em suas leis. Os países mencionados foram os escolhidos para este estudo por representarem um importante exemplo sul-americano e um europeu, que vêm sofrendo nos últimos anos com as externalidades negativas decorrentes das mudanças climáticas<sup>1</sup>.

O estudo busca, portanto, examinar os conceitos advindos do Quadro de Sendai, assim como os institutos jurídicos concernentes ao tema (refúgio, asilo e proteção subsidiária), com o objetivo de contribuir ao debate sobre que termo é o mais adequado para classificar estes grupos de pessoas. Em seguida, pretende-se demonstrar a importância dessa classificação, considerando que o aquecimento global tem aumentado progressivamente, juntamente com o número de desastres climáticos, tornando esses deslocamentos cada vez mais frequentes.

Para desenvolver a pesquisa, foram utilizados os seguintes métodos: jurídico-dogmático, para definir corretamente os institutos; o método analítico, para reunir todas as análises e produzir um resultado científico; e o método descritivo e

---

<sup>1</sup> "Cerca de 94% do território do Baixo Alentejo é suscetível à desertificação devido às alterações climáticas e ao uso intensivo dos solos, revela um estudo apresentado hoje, em Beja, pela Universidade Nova de Lisboa" (RTP Notícias, 2023). "225.000 é o número estimado de pessoas residentes nas áreas costeiras vulneráveis à subida do nível médio do mar, em Portugal continental, num cenário probabilístico para 2100" (Soares, 2023). "As recentes inundações no estado do Rio Grande do Sul, no sul do Brasil, estão intrinsecamente ligadas à crise climática global em curso. Climatologistas destacam que esses eventos catastróficos não são isolados, mas sim parte de uma série de fenômenos extremos que têm assolado diversas regiões do mundo nos últimos anos. Conforme os especialistas, não se trata apenas de chuvas intensas, mas também de secas extremas que têm sido observadas globalmente, evidenciando a amplitude e a frequência desses eventos climáticos" (G20 Brasil, 2024).

comparativo, para compreender as características do Brasil e de Portugal com base nos elementos apresentados. Espera-se, por fim, contribuir para o necessário e urgente tratamento específico que os países – como Brasil e Portugal – devem conferir aos migrantes ambientais.

## **2 Migrantes ambientais: contrapontos conceituais**

A migração ambiental ocorre quando pessoas impactadas por grandes eventos climáticos são forçadas a deixar seus territórios ou locais de residência devido a uma ocorrência súbita ou a um processo de degradação ambiental progressivo. Nesse contexto, observa-se que o fenômeno da migração ambiental cresce paralelamente ao desenvolvimento econômico dos países, uma vez que os efeitos da degradação ambiental, associados à exploração desenfreada dos recursos naturais, resultam na ocorrência de eventos climáticos cada vez mais extremos.

Portanto, é essencial conceituar adequadamente esta espécie de deslocamento forçado – partindo-se do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 – para proporcionar a devida proteção a esses indivíduos, de maneira que não enfrentem dificuldades ao solicitar asilo, refúgio ou proteção subsidiária em diferentes países.

A seguir, serão analisados os conceitos básicos dos institutos jurídicos e do marco internacional de referência mencionados, com o objetivo de identificar como se enquadra este grupo de migrantes nos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal.

### *2.1 Conceitos básicos de refúgio, asilo e proteção subsidiária*

Tomando-se como referência o ordenamento jurídico brasileiro, em que o instituto do refúgio é regulado pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, apresenta-se, entre as hipóteses elencadas no conceito de refugiado, o imigrante que, por fundado temor de “perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país” (Brasil, 1997).

Nacionalmente, o procedimento de pedido de refúgio é regulado pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que deve analisar o critério subjetivo, a saber, as declarações e alegações do solicitante, e o critério objetivo, sendo a situação vigente no país de origem. Após o pedido, cabe ao CONARE analisar e deliberar o reconhecimento da condição de refugiado. É uma instituição de caráter universal que se aplica de maneira apolítica.

Já o asilo foi conceituado na América Latina após o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideo, celebrado em 1889, que postula, no seu artigo 17, que o Direito de asilo será respeitado para os perseguidos por delitos políticos, mas constatando que é dever do Estado de refúgio impedir que os asilados coloquem em risco a paz pública nacional (Montevideo, 1889, p. 3).

Atualmente, no Brasil, o direito de asilo pode ser classificado em asilo territorial, quando o requerente está em território nacional, ou diplomático, quando o requerente se encontra em país estrangeiro e pede abrigo à Embaixada brasileira. Está garantido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no inciso X do artigo 4º, que traz “[...] a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] X – concessão de asilo político” (Brasil, 1988).

Ainda no plano legislativo interno, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 – Lei da Migração – trata, na Seção III do Capítulo III, do asilado, em seus artigos 27, 28 e 29, afirmando que o direito de asilo constitui “ato discricionário do Estado”, estando outorgado como instrumento de proteção à pessoa (Brasil, 2017).

Além de possuir origem histórica divergente do refúgio, os institutos também regulam campos distintos, sendo o asilo regulado por tratados multilaterais de âmbito regional capazes de expressar o costume até então aplicado no continente.

As principais diferenças entre ambos é que o refúgio possui uma natureza mais humanitária, bastando para sua concessão um fundado temor de perseguição. Além disso, sua concessão ocorre com o preenchimento dos requisitos necessários, de ordem internacional e interna, gerando sua efetivação. A extraterritorialidade também se constitui como elemento essencial para sua consolidação, tendo como razões determinantes questões de perseguições que atingem uma coletividade.

Em contrapartida, o asilo se aplica em questões de perseguição por crime de natureza política ou ideológica, de caráter mais individual, com natureza política, e não humanitária, em sua concessão. Pode-se dizer também que para a concessão do asilo deve haver uma perseguição concreta já materializada, tornando sua concessão uma medida discricionária do Estado.

A proteção subsidiária, por fim, é um instituto que surgiu na União Europeia (UE), em 1999, com o Conselho Europeu de Tampere, como parte do Sistema Europeu Comum de Asilo, pois se considerava que a noção de refugiado, vinda da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, não respondia efetivamente a todas as áreas de proteção requeridas, sendo então um instituto de evolução. Este é considerado um mecanismo de proteção às pessoas que enfrentam uma ameaça de segurança ou de liberdade devido à pena de morte, tortura, tratamentos degradantes, violência indiscriminada resultante de conflitos armados e violações sistemáticas dos direitos humanos.

É, ademais, uma das três vertentes de proteção internacional existente em Portugal, juntamente com o asilo convencional (previsto no artigo 1º da Convenção de Genebra, no artigo 27º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Diretiva 2004/83/CE, do Conselho e no artigo 3º/2 da Lei do Asilo) e o asilo constitucional (previsto artigo 33º/8, da Constituição, e no artigo 3º/1 da Lei nº 27/2008, de 30 de junho). A proteção subsidiária conduz a uma emissão de autorização de residência especial.

Estabelecida uma apresentação conceitual básica sobre os institutos jurídicos mencionados, na subseção a seguir tais institutos serão aproximados a um conceito de migração ambiental.

## 2.2 A compreensão do conceito geral de migrantes ambientais a partir dos institutos estudados

Os fluxos migratórios ocorrem ao redor do mundo constantemente, principalmente quando se trata de conflitos ou catástrofes climáticas. Historicamente, já se falava em grupos humanos que se deslocavam por conta de pragas, infestações, enchentes e erosão. Em alguns casos, atribuíam a causa desses fatores à punição divina (McLeman, 2014).

Entretanto, de acordo com Diamond (2005), após séculos de exploração desenfreada e má gestão na utilização de recursos naturais por parte dos seres humanos, a natureza vem respondendo com diversas catástrofes a nível global, principalmente com o advento da globalização, que remove qualquer barreira no tocante à exploração ambiental para alavancar o sistema econômico capitalista.

Com esse advento, grupos de pessoas são forçadamente obrigados a deixarem seus respectivos lares em busca de locais seguros para se estabelecerem. Geralmente esse tipo de migração ocorre internamente nos países, razão principal pela qual o Direito Internacional ainda não está consolidado neste âmbito. Entretanto, são diversos os casos de catástrofes a nível nacional, que necessitam de interferência e recepção estrangeira para preservar a integridade da vida humana. Nesse contexto, surgem os “migrantes ambientais”.

Como citado anteriormente, para ter uma definição mais precisa, é necessário vislumbrar como os organismos nacionais incluem tais grupos dentro desses institutos. Ao analisar tanto a legislação do Brasil quanto a de Portugal, não se encontra menção aos migrantes ambientais como um grupo incluído no instituto do asilo e/ou de refugiado.

O termo “refugiados ambientais” foi debatido pela primeira vez em uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1985, por El-Hinnawi, que os definiu como:

[...] aquelas pessoas forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida (Ramos, 2011, p. 76).

Atualmente, a Organização Internacional das Migrações (OIM) define, em relatório que fornece uma visão geral dos fluxos migratórios globais, com uma seção específica sobre a migração induzida por fatores ambientais, os migrantes ambientais como:

[...] pessoas ou grupo de pessoas que, devido a alterações repentinas ou progressivas no meio ambiente, foram adversamente afetadas em suas vidas e, devido às condições que se encontram, decidem ou são obrigadas a deixar as suas casas (OIM, 2020).

Apesar das definições encontradas, como se verá na seção a seguir, as legislações vigentes no Brasil raramente incluem esse grupo em sua proteção, enquanto, na legislação portuguesa, não se encontram referências diretas. O que ocorre é uma analogia feita a partir de análises normativas que abordam a proteção à “integridade física” e “dignidade humana” ou de direitos humanos e

humanitários, que claramente são afetados e estão relacionados aos desastres climáticos.

### *2.3 Os migrantes ambientais sob o prisma do Quadro de Sendai*

O Quadro de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015-2030 não oferece uma definição explícita para "migrantes ambientais". No entanto, o documento reconhece a importância de abordar os deslocamentos induzidos por desastres e mudanças climáticas e enfatiza a necessidade de fortalecer a resiliência das comunidades e reduzir os riscos de desastres para minimizar tais deslocamentos.

Diante da relevância atribuída ao Quadro de Sendai, a Lista de Verificação sobre Direito e Redução do Risco de Desastres, mencionada na introdução, destaca as espécies de deslocamento por desastres e por que é necessário abordá-las através da redução de riscos de desastres (RRD).

Nesta lista, o deslocamento por desastres refere-se às situações em que indivíduos ou grupos são obrigados a abandonar suas casas ou locais de residência habitual devido a desastres naturais, como enchentes, furacões, terremotos, e desastres induzidos por atividades humanas, como grandes acidentes industriais. Este tipo de deslocamento exclui aqueles causados por conflitos armados.

Entre os tipos de mobilidade humana enumerados pela lista, destacam-se (Conselho Norueguês para Refugiados, 2020):

- **Evacuação:** um deslocamento de curto prazo que visa reduzir lesões e mortalidade. As evacuações devem garantir a dignidade, segurança e proteção das pessoas deslocadas contra outros riscos significativos.
- **Migração voluntária e reassentamento:** em resposta a ameaças ambientais, as pessoas podem optar por migrar voluntariamente ou serem reassentadas para áreas mais seguras. Quando o reassentamento não é voluntário, é considerado deslocamento forçado.
- **Migração como meio de adaptação:** movimentos proativos que as pessoas realizam para aumentar sua resiliência e capacidade de adaptação a ameaças de evolução lenta e alterações ambientais.
- **Deslocamento prolongado:** quando as pessoas não conseguem restabelecer suas vidas e meios de subsistência por um longo período após o deslocamento inicial.

Estas definições são fundamentais para a adoção de medidas eficazes de Redução de Risco de Desastres (RRD), de forma a minimizar os impactos negativos destes tipos de deslocamento e ajudar as pessoas deslocadas a reconstruírem suas vidas. Para cada uma destas definições, espera-se um tratamento jurídico adequado, seja com o alinhamento aos institutos jurídicos já existentes, seja com a criação de novos institutos que acolham estas hipóteses específicas.

Além disso, a RRD prevista no Quadro de Sendai apresenta propostas de medidas à prevenção do deslocamento e consequente redução de sofrimento, à limitação do tempo de deslocamento, à proteção dos direitos das pessoas

deslocadas, à redução da vulnerabilidade e à mitigação das consequências econômicas e sociais de um país ou região, acelerando sua recuperação.

Entre os impactos deste tipo de deslocamento, a mencionada lista destaca a perturbação familiar e comunitária, o acesso à saúde e acesso a serviços básicos, as questões de propriedade e segurança e, especialmente, desafios de assistência governamental, traduzidos nas dificuldades das pessoas deslocadas em receber assistência, obter autorizações de trabalho e matricular filhos na escola devido à falta de documentos, por exemplo.

Abordar o deslocamento por desastres por meio da RRD, portanto, é essencial para prevenir e reduzir o tempo de deslocamento, proteger os direitos das pessoas afetadas e mitigar as consequências econômicas e sociais dos deslocamentos prolongados. As estratégias de RRD devem ser integradas aos planos de desenvolvimento, uso do solo, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além da gestão da migração para criar comunidades mais resilientes e preparadas para enfrentar desastres.

Desse modo, embora o Quadro de Sendai não defina diretamente os "migrantes ambientais", ele fornece uma estrutura para entender e abordar os deslocamentos causados por desastres advindos das mudanças climáticas e enfatiza a importância de compreender os riscos, fortalecer a governança e investir na resiliência das comunidades para minimizar os impactos dos desastres e, conseqüentemente, os deslocamentos forçados.

#### *2.4 Importância do estudo da migração ambiental a partir de dados e exemplos*

A migração ambiental vem aumentando consideravelmente com o passar dos anos. Trata-se de um assunto que ainda não ganhou a visibilidade normativa merecida, além do fato de que os dados estatísticos e pesquisas a seu respeito por vezes não estão atualizados. Tampouco este grupo social é incluído na definição de "refugiado" nos termos da Convenção da ONU sobre o Estatuto do Refugiado. Isso ocorre pois, em 1851, época de sua elaboração, não era recorrente o fluxo migratório advindo das consequências de eventos ambientais extremos e, por isso, o tema é recente e ainda escassamente discutido.

Por conta dessa escassez de dados, apenas há uma estimativa, já alarmante, de que entre 20 e 250 milhões de pessoas já tenham migrado por fatores ambientais, de acordo com Carolina de Abreu Batista Claro, membro do Conselho Diretor do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). Em entrevista realizada em novembro de 2018, a pesquisadora afirma que os locais mais propensos a esse tipo de migração são aqueles cujo espaço geográfico é mais limitado, como em regiões de baixa topografia, além dos países em que a ocorrência de desastres ambientais é maior, como as Ilhas do Pacífico e Bangladesh. O Brasil, por exemplo, recebe um fluxo constante de haitianos e sírios (Necchi, 2018).

Estudos divulgados pela revista *Science*, em 2017, afirmam que o número de pessoas que tentarão invadir os limites da União Europeia irá triplicar (Missirian; Schlenker, 2017). Suas pesquisas mostram que entre 2000 e 2014 as variações climáticas em 103 países desencadearam cerca de 350 mil pedidos de asilo na União Europeia por ano. Até o final do século, o aumento será de 28%. Com essas

estimativas, denota-se, claramente, que as mudanças climáticas desencadearão mais enchentes, secas, furacões e tsunamis, sendo que continentes mais pobres, como África e Ásia, sentirão o impacto de maneira profunda, gerando um fluxo migratório para as áreas mais próximas e prósperas, como o continente Europeu.

Dados mais recentes da ONU revelam que “com mais 4 milhões de deslocados em todo o mundo, 2021 superou o total do ano anterior que era o mais alto na década em termos de deslocados. O principal fator foram os desastres naturais” (ONU, 2022).

Em um artigo do jornal *The New York Times*, publicado em 2017, explica-se que os refugiados ambientais não estão incluídos nas definições do Direito Internacional, pois foram postuladas em uma época cujos problemas não possuíam tamanha repercussão – o fim da Segunda Guerra Mundial. Qualquer tentativa de mudança nesses conceitos abre brecha para políticas de impedimento, como se percebeu, por exemplo, com a administração de Donald Trump nos Estados Unidos, ao inserir novas regras que dificultaram o acolhimento desses grupos e fecharam ainda mais as fronteiras (Sengupta, 2017).

Portanto, dentro deste contexto, é fundamental o papel da investigação científica para trazer a grandeza da problemática à superfície, com propostas de reavaliação de conceitos, partindo-se da análise do *status quo* normativo. Assim, na seção a seguir, serão exploradas, de maneira mais específica, as normas do Brasil e de Portugal, com o fim de analisar qual é a tutela jurídica recebida pelos migrantes ambientais para, finalmente, sugerir por onde se deve avançar.

### **3 Legislação brasileira sobre os migrantes ambientais: aplicação teórica e legislativa**

No tocante à legislação brasileira, a relação entre as normas e os imigrantes mudou consideravelmente, principalmente a partir de 1980. Nesse mesmo ano, durante a ditadura militar, foi criado o Estatuto do Estrangeiro (Brasil, 1980) que, entretanto, possuía um viés nacionalista e conservador, priorizando excessivamente a segurança e restringindo a liberdade dos estrangeiros dentro do território nacional.

Tal Estatuto faz menção ao “Estatuto da igualdade”, onde apenas os imigrantes portugueses poderiam ser considerados iguais, devido a seus valores históricos e culturais semelhantes. Dessa forma, pode ser interpretado que os cidadãos de outros países eram classificados como indivíduos de menor importância em relação aos nacionais.

Alguns anos depois, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Brasil, 1997), instituiu o CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, como organismo público responsável por receber as solicitações de refúgio, determinando se o solicitante de fato possui os critérios para abarcar a condição de refugiado. Cabe ao órgão, também, promover coordenações de políticas e ações necessárias para uma proteção e assistência aos refugiados.

Note-se que, em seu artigo 1º, a lei definiu o conceito de refugiado, como consta em seu inciso I, como todo indivíduo que, “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira

acolher-se à proteção de tal país”. Novamente, os refugiados ambientais não são mencionados, criando-se um vazio jurídico para esse grupo. Igualmente no artigo 7º, § 1º, consta: “em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”.

Após um período sem maiores mudanças, em 2017, foi aprovada a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Brasil, 2017), que institui a Lei da Migração, substituindo o nacionalista e conservador Estatuto do Estrangeiro. Ela possui características mais humanitárias, com direitos universais garantidos, providos gratuita e legitimamente pelo Estado, em conformidade com a Política Internacional dos Direitos Humanos.

Note-se que, na referida lei, os refugiados ambientais são mencionados poucas vezes, podendo apenas incluí-los no instituto da acolhida humanitária. O artigo 14 aborda as condições necessárias para se adquirir o visto temporário, citando no inciso I, “c) acolhida humanitária”. Já no § 3º vê-se uma clara inclusão desse grupo:

Art. 14. [...] § 3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (Brasil, 2017).

Percebe-se aqui a primeira inclusão dos migrantes ambientais na legislação brasileira. Tal inclusão também pode ser encontrada no artigo 79 da mesma lei, ao se tratar dos emigrantes brasileiros:

Art. 79. Em caso de ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada especial assistência ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior (Brasil, 2017).

Há outros dois casos, na mesma lei, em que se pode fazer uma alusão aos refugiados ambientais, implicitamente. No artigo 49, § 4º:

Art. 49. [...] § 4º. Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito [...], ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa (Brasil, 2017).

E no artigo 62:

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou integridade pessoal. (Brasil, 2017).

Em ambos os casos, deve-se salientar que não se pode colocar em risco a integridade física da pessoa humana, o que inclui os desastres e calamidades ambientais.

A partir de 1980, portanto, o Brasil passou a preocupar-se mais com a questão dos imigrantes, inclusive em alguns pontos com a menção aos migrantes ambientais. No entanto, muitas das iniciativas posteriores seguem sem ter uma conceituação definitiva sobre este grupo de pessoas.

Em fevereiro de 2005, por exemplo, foi criado o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), através do Decreto nº 5.376, cuja principal missão é gerenciar, de forma ágil e eficiente, as ações estratégicas de preparação e resposta a desastres em todo o território nacional, podendo também atuar em âmbito internacional quando necessário:

A partir das informações recebidas e trabalhadas no CENAD, assim como relatórios dos grupos que estão atuando em campo é possível dimensionar adequadamente o apoio federal nas ações de resposta nos cenários de desastres. Nesse sentido, essas ações também têm cunho preventivo, mitigatório e preparatório, uma vez que considera o conhecimento que se tem das áreas, suas vulnerabilidades e recursos para utilização em desastres (Brasil, 2019).

Portanto, o CENAD desempenha um papel vital na gestão de riscos e desastres no Brasil, mas sem dar uma resposta à necessidade de definir, formalmente, os deslocados ambientais. Do mesmo modo, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), instituído pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 150, de 10 de maio de 2016, tem como objetivo orientar ações para a gestão e redução do risco climático no longo prazo. O PNA foi desenvolvido pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx-CIM), entre 2013 e 2016, em conformidade com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC - Lei nº 12.187/2009) e seu decreto regulamentador (Decreto nº 7.390/2010, revogado posteriormente pelo Decreto nº 9.578/2018).

O PNA está alinhado com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, os planos setoriais de mitigação e adaptação, e as decisões internacionais assumidas pelo Brasil no âmbito das Conferências das Partes sobre Mudança do Clima. Foram considerados vários documentos de referência durante a elaboração do PNA, tais como (Brasil, 2016):

- Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2013).
- Recomendações da Terceira Conferência Nacional de Meio Ambiente, focada em "Mudança do Clima" e com a participação de mais de 115 mil pessoas.
- Relatório "Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Adaptação aos Impactos Humanos das Mudanças Climáticas", elaborado pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

Entre as contribuições do PNA para o tema em estudo, destaca-se o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), que tem sistematizado dados e informações indicativas de alterações climáticas nas diferentes regiões do Brasil. Essas mudanças têm afetado e continuarão a impactar os sistemas naturais, humanos, de infraestrutura e produtivos do país de maneira desigual, como o

exemplo da catástrofe climática sofrida pelo Estado do Rio Grande do Sul no ano corrente<sup>2</sup>.

Nota-se um importante avanço nas medidas de redução de riscos e impactos de desastres, ainda que se siga sem tratar diretamente os aspectos conceituais dos migrantes ambientais. Além disso, apesar de este avanço, em 2019, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, retirou o Brasil do Pacto Global de Migração, o que demonstrou um período de declínio nas políticas de inclusão social, proteção e assistência aos refugiados como um todo (Folly, 2019).

Finalmente, o atual governo brasileiro comunicou, em 05 de janeiro de 2023, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, ao Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações (OIM), aos Presidentes da Assembleia Geral da ONU e do Conselho da OIM e ao Chefe do Secretariado da Rede das Nações Unidas sobre Migrações sua decisão de reintegrar o País ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (Brasil, 2023).

O Pacto Global para Migração, adotado pela Assembleia Geral da ONU, em 2018, estabelece parâmetros para a gestão de fluxos migratórios e, ao adotar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, os 193 Estados-membros da ONU reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente para a mobilidade humana e maior cooperação em nível global (OIM, 2016). O documento contém compromissos já contemplados pela Lei de Migração brasileira, considerada uma das mais avançadas do mundo, como a garantia do acesso de pessoas migrantes a serviços básicos.

O retorno do Brasil ao Pacto reforça o compromisso com a proteção e a promoção dos direitos dos mais de 4 milhões de brasileiros que vivem no exterior, assim como contribui para a promoção do debate, especialmente sobre a proteção dos migrantes ambientais, presente, ainda que indiretamente no objetivo 12 do Pacto (Triagem e encaminhamento), que tem como finalidade “reforçar a segurança jurídica e previsibilidade nos procedimentos de migração para triagem, processamento e encaminhamento apropriados” (OIM, 2016).

Estabelecidas estas breves bases do ordenamento jurídico e dos organismos brasileiros relacionados à migração e à redução de riscos de desastres, a seção a seguir será dedicada ao Direito e experiência portugueses, com a finalidade de comentar, como conclusões, os aspectos comparáveis entre ambos os países.

#### **4 Legislação portuguesa e as diretivas pertinentes da União Europeia**

Aqui há o objetivo de trazer para o desenvolvimento da pesquisa as normas atinentes à legislação portuguesa, assim como as aplicadas pela União Europeia como um todo.

---

<sup>2</sup> “Em pouco mais de uma semana, mais de 400 municípios gaúchos tiveram bairros inteiros engolidos por uma chuva que não parava de cair. A maior tragédia climática da história do Rio Grande do Sul já deixou pelo menos 146 mortos e afetou mais de 2 milhões de pessoas” (G1, 2024).

#### 4.1 Normas Portuguesas

No tocante a Portugal, quando se fala em direitos do imigrante, também são encontradas poucas leis referentes, nas quais não há menção aos migrantes ambientais. Em uma primeira análise, a Lei nº 70/93, de 29 de setembro, que fala sobre o direito de asilo, define, em seu artigo 2º, que este direito somente é concedido aos:

[...] estrangeiros e os apátridas que, receando com razão serem perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual. (Portugal, 1993).

Aqui se nota, tal como no Brasil, que não há a inclusão dos grupos de pessoas que deixam seu local de origem por conta de catástrofes ambientais.

Num segundo plano, a Lei nº 67/2003, de 26 de agosto, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva nº 2001/55/CE, de 20 de julho, e regula o regime de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar em curto prazo ao seu país de origem, estabelecendo os procedimentos de aplicação deste regime.

A referida lei, ao definir o conceito de "pessoas deslocadas", afirma que estes são cidadãos de países terceiros à União Europeia ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuados e que estavam sujeitos a um risco grave. Nesse caso, novamente não há uma menção explícita ao grupo em estudo, entretanto, analogicamente, tais conceitos podem ser usados para abarcar os migrantes ambientais.

Em uma última análise, a Lei nº 27/2008, de 30 de junho, estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nº 2004/83/CE, de 29 de abril, e nº 2005/85/CE, de 1 de dezembro. Em seu capítulo I, artigo 2º, traz inúmeras definições dentro desses institutos. No item (j), elenca os motivos de perseguição pelos quais considera que um estrangeiro seja um refugiado, citando apenas raça, religião, nacionalidade, grupo social específico e opinião política. No Capítulo II, artigo 3º, o qual aborda a concessão ao direito de asilo, utiliza a mesma definição da lei anterior, afirmando que:

Têm ainda direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual (Portugal, 2008).

Nos casos acima mencionados, não se vê nenhuma menção ao grupo dos migrantes ambientais. Tal fato ocorre porque todas as normas vigentes são baseadas no anteriormente citado Estatuto do Refugiado, aprovado em 1951, que não incluía esse grupo. Ademais, trata-se de uma época cujas discussões acerca das consequências do aquecimento global não eram recorrentes. Vê-se, portanto,

uma cadeia de acontecimentos que resultaram na falta de reconhecimento desse grupo atualmente.

Com relação às iniciativas portuguesas de redução de riscos de desastres, destaca-se a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC), que foi desenvolvida com o intuito de preparar o país para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. A ENAAAC visa aumentar a resiliência do território português, minimizando os impactos adversos e explorando as oportunidades que possam surgir, e é coordenada pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática, com a colaboração de diversas entidades governamentais, acadêmicas, e do setor privado. O envolvimento de múltiplos *stakeholders* é crucial para assegurar uma abordagem integrada e eficaz (Portugal, 2015).

Além disso, Plano Nacional de Gestão de Riscos (PNGR) de Portugal foi criado para fornecer uma estrutura abrangente para a gestão dos riscos naturais e tecnológicos que o país enfrenta. O PNGR busca reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência das comunidades e infraestruturas e é gerido pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), em colaboração com outras entidades governamentais, organizações não governamentais e o setor privado. A coordenação interinstitucional é essencial para garantir a eficácia das ações de gestão de riscos (Portugal, 2015).

Por fim, a ENAAAC e o PNGR de Portugal complementam-se, uma vez que a adaptação às mudanças climáticas contribui para a redução de riscos, e uma gestão eficaz de riscos considera as novas ameaças emergentes das mudanças climáticas. Juntas, essas estratégias proporcionam maior proteção contra os impactos adversos das mudanças climáticas e outros riscos. No entanto, tal como no Brasil, não definem expressamente as pessoas deslocadas por questões climáticas.

#### *4.2 Normas da União Europeia*

A União Europeia, como união econômica e política de seus estados-membros, aprovou ao longo do tempo algumas diretivas referentes ao direito dos migrantes de maneira geral. Dentre elas, destaca-se o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, definindo os parâmetros para diferenciar a migração regular da irregular (UE, 2007). Além disso, em 2015, a UE adotou uma Agenda Europeia da Migração, que propõe medidas imediatas para solucionar a crise no Mediterrâneo, assegurando uma maior gestão dos fluxos migratórios (UE, 2015). Dentre as competências existentes, pode-se citar a gestão de fronteiras, desenvolvimento de uma política comum mais forte em matéria de asilo e criar uma política de migração regular.

Analisando os desenvolvimentos normativos recentes, nota-se que foram estabelecidas uma série de diretivas que definem quais as formas de migração regulares existentes, incluindo os estrangeiros que adentram para ocupação de um cargo altamente qualificado, trabalhadores sazonais, transferidos de empresas, e para efeitos de investigação e estudo. Também foram inseridas as diretivas de integração, como a Diretiva 2003/86/CE, que admite a entrada no país por questões de reagrupamento familiar, como também as diretivas de regresso e sanções para imigrantes irregulares.

O Parlamento Europeu tem demonstrado um grande empenho para definir as migrações regulares e irregulares desde o início de vigência do Tratado de Lisboa, aprovando inúmeras resoluções de iniciativas sobre a migração, como a resolução de 12 de abril de 2016, que aborda a situação da crise no Mediterrâneo e formas de abordagem requeridas pela UE, a fim de formular uma série de recomendações. Entretanto, tais características são as únicas encontradas relativas à imigração europeia, sem explícitas menções aos migrantes ambientais.

Mais recentemente, o Parlamento Europeu aprovou novo pacto sobre migração e asilo da UE, em 10 de abril de 2024, que:

[...] prevê regras coletivas para gerir a recepção e realocação de requerentes de asilo, uma questão politicamente explosiva que tem sido uma fonte recorrente de tensão desde a crise migratória de 2015-2016, frustrando as tentativas contínuas de alcançar um entendimento comum a nível europeu (Euronews, 2024).

Além das discussões estarem longe de um consenso sobre as migrações em geral, nota-se que nem mesmo o instituto da proteção subsidiária menciona os migrantes ambientais em suas definições. O instituto surgiu com o objetivo de atribuir aos requerentes, que não abarcam todo o conceito de refugiado vigente, o direito de refúgio e asilo, visto que as legislações até então existentes possuíam total capacidade para proteger os diferentes grupos. Entretanto, ainda assim não se vê uma menção precisa do grupo em estudo. Em seu capítulo I, artigo 2º, ao falar dos refugiados, define:

d) Refugiado, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou apátrida que, estando fora do país em que tinha sua residência habitual, pelas mesmas razões que acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12 (Diretiva 2011/95/UE).

Dessa forma, resta claro que não há proteção específica aos migrantes ambientais dentro das diretivas da União Europeia, devendo-se destacar que, em Portugal, é ao menos possível, analogicamente, abarcar esse grupo social.

## 5 Conclusões

Depois de compreender o cenário conceitual e normativo existente sobre os migrantes ambientais, constata-se que a proteção destes indivíduos ainda é uma questão emergente. A Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados não inclui explicitamente os migrantes ambientais, o que deixa um vazio legal. Diversas iniciativas, como as discussões na ONU e os esforços de organizações não-governamentais, buscam preencher essa lacuna.

Além disso, a análise do *status* de migrante ambiental têm sido objeto de debates e divergências tanto na academia quanto na comunidade internacional. A dificuldade em estabelecer um consenso sobre este tipo de movimento de pessoas

está relacionada à proximidade e sobreposição com outros conceitos, como deslocado ou refugiado ambiental. Se, por um lado, o refugiado ambiental é enquadrado pelo deslocamento forçado, por outro, é definido pela indeterminação do tempo que dura a ausência do local de residência habitual, começando por ser temporária, mas podendo transformar-se em definitiva. Assim, também a indeterminação do tempo de ausência e a complexidade das causas do deslocamento tornam difícil sua categorização.

Uma possível solução está nas definições trazidas pela Lista de Verificação sobre Direito e Redução do Risco de Desastres, que podem contribuir diretamente tanto na uniformização dos conceitos como na proteção e nos direitos desses indivíduos, a partir das medidas propostas pelo Quadro de Sendai, uma vez que o enquadramento jurídico adequado é essencial para garantir assistência e soluções duradouras.

A partir do estudo das legislações vigentes, tanto do Brasil, quanto de Portugal, além de algumas diretivas da União Europeia, nota-se que os migrantes ambientais são excluídos, explicitamente, em todos os casos, apesar de que, no Brasil, ainda se encontrem algumas menções àqueles que tiveram que se deslocar em função de degradação ambiental ou do risco de sua integridade física.

Tal cenário é decorrente de políticas conservadoras de modificação das normas internacionais sobre migração, resultante do interesse de grupos mais nacionalistas e conservadores em retroagir os benefícios concedidos aos estrangeiros.

Especificamente, o Brasil enfrenta desafios significativos com desastres naturais, mormente devido à sua vasta extensão territorial e diversidade climática. No entanto, a previsão normativa específica para migrantes ambientais ainda é limitada. Como consequência, pode-se considerar que o supracitado PNA inclui diretrizes para adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, mas não aborda diretamente os migrantes ambientais. Além disso, o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/1997) não contempla explicitamente os migrantes ambientais. A falta de reconhecimento específico dos migrantes ambientais na legislação é, portanto, um grande desafio e pode provocar dificuldades na implementação de políticas públicas de longo prazo para apoio a esse grupo de pessoas.

Já a legislação portuguesa inclui algumas medidas direcionadas para a adaptação às mudanças climáticas, entre elas a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC), que prevê medidas para adaptação, incluindo a gestão de riscos e a proteção das populações vulneráveis, o Plano Nacional de Gestão de Riscos (PNGR), que foca na prevenção e mitigação de riscos ambientais. Há, ainda, a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 19/2014), que inclui disposições sobre a proteção ambiental, mas não menciona especificamente os migrantes ambientais.

Entre os desafios, também se destaca em Portugal a falta de especificidade, ou seja, as leis e políticas existentes não abordam diretamente a questão dos migrantes ambientais, o que provoca a necessidade de aprofundar mecanismos de coordenação internacional, com a necessidade de cooperação com outros países e organismos internacionais para tratar a questão de forma abrangente.

Portanto, pode-se estabelecer como semelhanças entre os dois países a falta de reconhecimento específico, apesar do foco em adaptação e mitigação, já que

ambos os países têm políticas de adaptação às mudanças climáticas que podem, indiretamente, beneficiar os migrantes ambientais. Como principal diferença, destaca-se o fato de que Portugal, como membro da União Europeia, tem acesso a recursos e políticas comunitárias, o que pode facilitar a implementação de medidas mais abrangentes.

Mesmo com a escassez de normas referentes a esses grupos, no ano de 2020, uma decisão histórica da Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu como um marco de referência para os migrantes ambientais (UN, 2020). Ioane Teitiota, oriundo do Kibati, no Pacífico, iniciou um processo contra a Nova Zelândia, no ano de 2016, após ter tido seu pedido de refúgio negado ao afirmar que era um “refugiado climático”. O cidadão moveu o então processo para o Conselho de Direitos Humanos da ONU, alegando que o Estado violara os Direitos Humanos ao deportar alguém ao seu país de origem onde, devido à crise climática, corria risco de morte ou o perigo de ser alvo de tratamento cruel, desumano ou degradante. Argumentou ainda que enfrentou disputas de terra e dificuldade de acesso à água potável, o que o forçou a imigrar com sua família, onde solicitou o visto de refugiado. Após a negativa de diversos tribunais, foi encaminhado às Nações Unidas, baseando-se na violação do direito à vida e à dignidade, trazido pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, então, constatou que a deportação, de fato, não foi ilegal, tendo em vista a falta de reconhecimento legislativo dos migrantes ambientais como refugiados, como visto acima. Contudo, reconheceu que as alterações climáticas consistiam em uma grave ameaça de direitos, inclusive à vida, devendo ser analisado durante o processamento do pedido. Tal decisão abre precedente para que futuros pedidos sejam deferidos, tendo em vista que todos os Estados possuem o dever de proteger os indivíduos contra os efeitos das catástrofes climáticas e dos desastres, como corolário do direito à vida.

De certa forma percebe-se que, internacionalmente, há uma nova luz capaz de abarcar os migrantes ambientais, o que refletirá nos pedidos ocorrentes no Brasil e em Portugal. Por mais que não haja uma proteção definitiva nas legislações supramencionadas, constata-se que se iniciou uma nova era capaz de formular jurisprudências fortes o bastante para lhes entregar seus respectivos direitos. Sem dúvidas, o caminho a ser percorrido até a efetiva proteção dos direitos dos migrantes ambientais é longo e depende de uma coparticipação dos Estados. Entretanto, tudo indica que a rota já começou a ser trilhada.

Desse modo, apesar dos inúmeros problemas decorrentes dessa situação, o debate internacional foi iniciado e o reconhecimento começou a ganhar notoriedade, principalmente em virtude da mencionada decisão da ONU. Cabe, então, aos países requeridos encontrarem formas de proteger os migrantes ambientais da mesma maneira que aqueles que pedem refúgio decorrente de perseguição política. Conclui-se, pois, que o instituto da migração ambiental vem ganhando um merecido reconhecimento, tanto no campo subjetivo da moralidade, quanto acadêmica e jurisprudencialmente, restando, agora, ocupar o seu espaço nas efetivas normas do Direito interno e internacional.

## Referências

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR). Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD). 22 fev. 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/demonstracoes-contabeis-e-notas-explicativas/294-secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/centro-nacional-de-gerenciamento-de-riscos-e-desastres/5986-centro-nacional-de-gerenciamento-de-riscos-e-desastres-cenad>. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores (MRE). *Nota à Imprensa nº 4*. Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. 05 jan. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular). Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: volume 1: estratégia geral: portaria MMA nº 150, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas/ecossistemas/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 20 nov. 2023.

COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC). *Quadro de Sendai para redução de risco de desastres 2015-2030*, 2024. Disponível em: <https://drmims.sadc.int/pt/sendai-framework/sendai-framework-for-drr>. Acesso em: 25 maio 2024.

Conselho Norueguês para Refugiados. *Os deslocamentos por desastres na prática e política de redução do risco de desastres*: Lista de verificação, 2020. Disponível em:

<https://www.undrr.org/sites/default/files/2022-05/Os%20deslocamentos%20por%20desastres%20na%20pratica%20e%20politic a%20de%20reducao%20do%20risco%20de%20desastres%20-%20lista%20de%20verificacao.pdf?startDownload=true>. Acesso em: 13 maio 2024.

DELFIN, Rodrigo Borges. O conceito de refugiado ambiental: um tema que não pode ser ignorado. *Migra Mundo*, 09 abr. 2018. Disponível em: <https://migramundo.com/o-conceito-de-refugiado-ambiental-um-tema-que-nao-pode-ser-ignorado/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

DIAMOND, Jared. *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. Penguin Books, 2005.

EURONEWS. *Parlamento Europeu aprova novo pacto sobre migração e asilo da UE*. 10 abr. 2024. Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2024/04/10/parlamento-europeu-aprova-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-ue>. Acesso em: 20 maio 2024.

FOLLY, Maiara. Saída do acordo sobre migrações pode impactar brasileiros no exterior. *El País*, 12 jan. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/12/opinion/1547304022\\_687377.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/12/opinion/1547304022_687377.html). Acesso em: 19 abr. 2024.

FORREST, Hannah Sofie. *Migração ambiental: a realidade brasileira*. 26 mar. 2020. <https://br.boell.org/pt-br/2020/02/19/migracao-ambiental-realidade-brasileira>. Acesso em: 15 dez. 2023.

G1. A cronologia da tragédia no Rio Grande do Sul. 12 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/12/a-cronologia-da-tragedia-no-rio-grande-do-sul.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2024.

G20 BRASIL. Catástrofe climática no Sul do Brasil reforça urgência de debater mudanças do clima no mundo. 14 maio 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/noticias/catastrofe-climatica-no-sul-do-brasil-reforca-urgencia-de-debater-mudancas-do-clima-no-mundo>. Acesso em: 18 maio 2024.

LOPES, Adelirian Martins Lara; AB'SABER, Aziz Nacib; HOSSNE, William Saad. O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética? *Revista Bioethikos*, Centro Universitário São Camilo, v. 6, n. 4, 2012, p. 409-415. Disponível em: <http://www.saocamilo-sp.br/pdf/bioethikos/98/05.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MAZZUOLI, Valério. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MCLEMAN, Robert. *Climate and human migration: past experiences, future challenges*. Cambridge University Press, 2014.

MISSIRIAN, Anouch; SCHLENKER, Wolfram. Asylum applications respond to temperature fluctuations. *Science*, v. 358, n. 6370, p. 1610-1614, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/358/6370/1610>. Acesso em: 15 dez. 2023.

MONTEVIDEO. *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* (Firmado en Montevideo, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado). Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Tratado\\_sobre\\_Derecho\\_Penal\\_Internacional\\_Montevideo\\_1889.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.

NECCHI, Vitor. Refugiados ambientais: uma categoria não reconhecida. Entrevista especial com Carolina de Abreu Batista Claro. *Instituto Humanitas UNISINOS*, 17 nov. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/584707-refugiados-ambientais-uma-categoria-nao-reconhecida-entrevista-especial-com-carolina-de-abreu-batista-claro>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1). Acesso em: 18 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Human Rights Committee. Views Adopted on Teitiota Communication, 2015. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/un-human-rights-committee-views-adopted-on-teitiota-communication/?cn-reloaded=1&cn-reloaded=1>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatório sobre os efeitos das alterações climáticas nos direitos humanos e o papel dos defensores do ambiente nesta matéria* (2021). Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0039\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0039_PT.html). Acesso em: 27 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Total de deslocados no mundo atinge recorde de 59,1 milhões*. ONU News, 19 de maio de 2022 [on-line]. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/05/1789712>. Acesso em: 28 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES (OIM). Disponível em: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>. Acesso em: 15 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. OIM BRASIL. *Pacto global para uma migração segura, ordenada e regular* (2016). Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em: 15 maio 2024.

PORTUGAL. ANEPC (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil). *Plano Nacional de Gestão de Riscos*. 2020. Disponível em: <http://www.prociv.pt/>. Acesso em: 28 maio 2024.

PORTUGAL. APA (Agência Portuguesa do Ambiente). *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020* (ENAA 2020). 2015. Disponível em: <https://apambiente.pt/clima/estrategia-nacional-de-adaptacao-alteracoes-climaticas>. Acesso em: 28 maio 2024.

PORTUGAL. *Lei nº 27/2008*. Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas nº 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2008-74902145>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PORTUGAL. *Lei nº 67/2003*. Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/655969/details/maximized>. Acesso em: 24 nov. 2023.

PORTUGAL. *Lei nº 70/1993*. Direito de asilo. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/70-1993-651702>. Acesso em: 19 nov. 2023.

RAMOS, André Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR\\_Perspectivas-de-futuro\\_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf). Acesso em 18 nov. 2023.

RAMOS, Erika Pires. *Refugiados ambientais: em busca do reconhecimento pelo Direito Internacional*. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/publico/TESE\\_versao\\_integral\\_ERIKA\\_PIRES\\_RAMOS.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/publico/TESE_versao_integral_ERIKA_PIRES_RAMOS.pdf). Acesso em: 15 dez. 2023.

RTP NOTÍCIAS. *Baixo Alentejo com 94% do território suscetível à desertificação*. 17 mar. 2023. Disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/economia/baixo-alentejo-com-94-do-territorio-suscetivel-a-desertificacao\\_n1473946](https://www.rtp.pt/noticias/economia/baixo-alentejo-com-94-do-territorio-suscetivel-a-desertificacao_n1473946). Acesso em: 18 maio 2024.

SENGUPTA, Somini. Climate change is driving people from home. So why don't the count as refugees? *The New York Times*, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/12/21/climate/climate-refugees.html>. Acesso em: 14 dez. 2023.

SOARES, Andréia Azevedo. Os desafios de um mar que não pára de subir. *Publico*, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/04/17/infografia/desafios-mar-nao-subir-759>. Acesso em: 18 maio 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Assembleia da República. *Tratado de Lisboa (2007)*. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. Agenda Europeia de Migração*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>. Acesso em: 12 dez. 2023.