

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Mobilidade humana e vulnerabilidade socioambiental:
a proteção dos deslocados ambientais no Rio Grande do Sul à luz dos instrumentos internacionais sobre perdas e danos

Human Mobility and Socio-environmental Vulnerability:
The Protection of Environmental Displacees in Rio Grande do Sul in Light of International Instruments on Loss and Damage

Gabriel Braga Guimarães

Julia Motte-Baumvol

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

VOLUME 22 • N. 1 • 2025
INTERDISCIPLINARY APPROACHES TO BUSINESS &
HUMAN RIGHTS: AN ASSESSMENT OF THE FIELD 10+
YEARS FROM THE UNGPs

Sumário

CRÔNICA	17
CHRONICLES OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW: HIGHLIGHTS OF HCCH'S WORK OVER THE PAST THREE YEARS	19
Nadia de Araujo, Arnaldo Silveira , Gustavo Ribeiro, Inez Lopes,. Lalisa Froeder Dittrich, Fabrício Polido, Marcelo De Nard e Nereida de Lima Del Águil	
BUSINESS AND HUMAN RIGHTS	58
RETHINKING CORPORATE HUMAN RIGHTS RESPONSIBILITY: A FUNCTIONAL MODEL.....	60
Chiara Macchi, David Birchall e Nadia Bernaz	
SHAPING CORPORATE RESPONSIBILITY IN LATIN AMERICA TO ADDRESS THE CHALLENGES OF CLIMATE CHANGE AND THE ENERGY TRANSITION	83
Daniel Iglesias Márquez	
RESOLUTION OF DILEMMAS OF HUMAN RIGHTS SANCTIONS AGAINST CORPORATIONS THROUGH THE APPLICATION OF THE BUSINESS AND HUMAN RIGHTS CONCEPT	99
Olena Uvarova e Iurii Barabash	
LA DIMENSIÓN NORMATIVA DE LA DEBIDA DILIGENCIA EN DERECHOS HUMANOS	122
Juan Camilo García Vargas e Dilia Paola Gómez Patiño	
DEVIDA DILIGÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS: ENTRE ESFORÇOS EXTERNOS E MEDIDAS INTERNA CORPORIS DE COMBATE ÀS VIOLAÇÕES CAUSADAS POR EMPRESAS	150
Sandro Gorski Silva e Danielle Anne Pamplona	
HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE AND ACCESS TO REMEDY: A COMPARATIVE ANALYSIS OF TWENTY-SIX DUE DILIGENCE LAWS AND PROPOSALS	168
Axel Marx e Elene Dzneladze	

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR (LSO): ANÁLISE CRUZADA DOS CONCEITOS JURÍDICOS 190

Michelle Lucas Cardoso Balbino, Gilda Nogueira Paes Cambraia e Nayara Lima Rocha da Cruz

ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS 222

EVALUACIÓN AMBIENTAL, PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y TRADICIONALES, UNA PROPUESTA HERMENÉUTICA ARGUMENTATIVA “EN RED”: ESTUDIO COMPARADO BRASIL-CHILE 224

Juan Jorge Faundes e Patricia Perrone Campos Mello

MOBILIDADE HUMANA E VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS NO RIO GRANDE DO SUL À LUZ DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE PERDAS E DANOS 255

Gabriel Braga Guimarães, Julia Motte-Baumvol e Tarin Cristino Frota Mont’Alverne

GUARDIAN OF GLOBAL HEALTH: EXAMINING THE RESPONSIBILITY OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION DURING GLOBAL HEALTH CRISES 273

Samiksha Mathur e Sonu Agarwal

DIREITO PENAL ESPANHOL E POLÍTICA MIGRATÓRIA CONTEMPORÂNEA: UMA APROXIMAÇÃO DIRECIONADA À PROTEÇÃO OU À RESTRIÇÃO DE DIREITOS DE PESSOAS MIGRANTES? 293

Luciano de Oliveira Souza Tourinho e Ana Paula da Silva Sotero

CHINESE FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN CHILE: BETWEEN ANNOUNCEMENTS, DIVERSIFICATION AND STRUCTURAL CHALLENGES 308

Juan Enrique Serrano-Moreno e Joaquín Sáez

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STIMULATING THE ATTRACTION OF INVESTMENTS IN RECONSTRUCTION PROJECTS OF UKRAINE 332

Vladyslav Teremetskyi, Kseniia Serhiivna Tokarieva , Olena Yuryevna Kurepina e Viktor Mykolayovych Dovhan

CHEMICALS AND HAZARDOUS WASTE MANAGEMENT: INTERNATIONAL NORMS AND THEIR IMPLEMENTATION IN INDIA 347

Sandeepa Bhat B e Dulung Sengupta

A PROLIFERAÇÃO DE NOVOS TIPOS PENAI: UM RISCO DE DESLEGITIMAÇÃO DO ATUAL DIREITO INTERNACIONAL PENAL? 367

Estela Cristina Vieira de Siqueira e Felipe Nicolau Pimentel Alamino

JUDICIAL CORRUPTION IN AFRICA: SENEGAL AND MADAGASCAR IN COMPARATIVE PERSPECTIVE385
Santiago Basabe-Serrano

AUTOMATED WEAPONS SYSTEMS & LETHAL AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEM AND NEW INTERNATIONAL LEGAL AND HUMANITARIAN ISSUES400
Rahul J Nikam e Bhupinder Singh

Mobilidade humana e vulnerabilidade socioambiental: a proteção dos deslocados ambientais no Rio Grande do Sul à luz dos instrumentos internacionais sobre perdas e danos*

Human Mobility and Socio-environmental Vulnerability: The Protection of Environmental Displacees in Rio Grande do Sul in Light of International Instruments on Loss and Damage

Gabriel Braga Guimarães**

Julia Motte-Baumvol***

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne****

Resumo

A mobilidade humana surge como uma resposta às mudanças climáticas, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioambiental. Em casos de desastres naturais, como o ocorrido no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, a resiliência climática não pode se restringir, apenas, às estratégias de mitigação e adaptação, sendo essencial incorporar soluções baseadas no conceito de perdas e danos. Contudo, esse conceito ainda carece de definição precisa no Direito Internacional, o que gera lacunas na proteção jurídica dos deslocados ambientais. O objetivo da pesquisa apresentada neste artigo é investigar como os instrumentos jurídicos, baseados no conceito de perdas e danos, contribuem para o avanço da tutela jurídica dos deslocados ambientais, especialmente daqueles afetados pela catástrofe climática no Rio Grande do Sul. No que se refere ao método de investigação, a pesquisa é de natureza qualitativa, realizada por meio de análise documental e bibliográfica. Constatou-se que, embora os deslocados ambientais sejam contemplados pelo regime internacional sobre mudanças climáticas, a proteção oferecida a esse grupo é insuficiente. A tutela desses indivíduos vulneráveis depende, substancialmente, das legislações nacionais e da capacidade de cada Estado em implementar medidas adequadas, o que agrava a vulnerabilidade de países menos desenvolvidos — frequentemente os mais afetados pelas mudanças climáticas, mas que menos contribuíram para sua ocorrência.

Palavras-chave: mobilidade humana; perdas e danos; deslocados ambientais; desastres naturais; vulnerabilidade socioambiental.

* Recebido em 11/02/2025
Aprovado em 05/03/2025

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará e pela Université Paris Cité (França). Mestre em Direito do Desenvolvimento Sustentável pela Université Paris Cité (França). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitario Estácio de Sá. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).
E-mail: gabriel.braga-guimaraes@ctu.u-paris.fr

*** Professora da Faculdade de direito da Université Paris Cité (França). Pos-doutora pela Université de Genève. Doutora pela Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Diretora do programa ANR JCJC SENIOR.
E-mail: julia.mottebaumvol@gmail.com

**** Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Université de Paris V e pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional Público pela Université de Paris V. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do Mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade Paris V e Universidade La Rochelle.
E-mail: tarinfmontalverne@yahoo.com.br

Abstract

Human mobility emerges as a response to climate change, particularly in contexts of socio-environmental vulnerability. In cases of natural disasters, such as the one that occurred in the Brazilian state of Rio Grande do Sul, climate resilience cannot be limited to mitigation and adaptation strategies alone; it is essential to incorporate solutions based on the concept of loss and damage. However, this concept still lacks a precise definition in International Law, creating gaps in the legal protection of environmental migrants. The objective of this paper is to investigate how legal instruments based on the concept of loss and damage contribute to advancing the legal protection of environmental migrants, especially those affected by the climate catastrophe in Rio Grande do Sul. Regarding the research method, this study is qualitative in nature, conducted through documentary and bibliographic analysis. The paper concluded that, although environmental migrants are included in the International Climate Change Regime, the protection provided to this group is insufficient. The protection of these vulnerable individuals largely depends on national legislation and each state's ability to implement appropriate measures, which exacerbates the vulnerability of less developed countries — often the most affected by climate change, yet the least responsible for its occurrence.

Keywords: human mobility; loss and damage; environmental migrants; natural disasters; socio-environmental vulnerability.

1 Introdução

O aquecimento global causado pelo impacto da atividade humana, principalmente pelas emissões de gases de efeito estufa, é a causa de muitos fenômenos climáticos e meteorológicos extremos em todas as regiões do mundo¹. Estes incluem o aumento da frequência e da intensidade dos picos de temperatura, as chuvas intensas; em algumas regiões, a seca prolongada e os ciclones

tropicais, bem como a redução do gelo no mar Ártico, da cobertura de neve e do permafrost².

As alterações climáticas têm, portanto, um impacto negativo generalizado, especialmente para os mais vulneráveis. Uma vez que “a vulnerabilidade humana e os ecossistemas são interdependentes”³, as regiões e populações com limitações de desenvolvimento consideráveis são as mais vulneráveis aos riscos climáticos. Atualmente, há entre 3,3 a 3,6 bilhões de pessoas em contextos vulneráveis às mudanças climáticas⁴. Para essas pessoas, a migração é uma forma de adaptação — embora particularmente extrema — face a condições ambientais difíceis⁵. A migração constitui, portanto, um recurso ao qual as pessoas recorrem quando outros meios de adaptação falharam⁶.

Mundialmente, houve cerca de 26,4 milhões de deslocamentos internos em razão de desastres em 2023⁷. Nas Américas, o Brasil ocupa o primeiro lugar na classificação dos países com mais deslocamentos internos⁸. Em 2023, o país contabilizou 745 mil deslocamentos internos em razão de desastres, aproximadamente um

¹ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Summary for policymakers, in climate change 2023: synthesis report, contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC, 2023.

² INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Summary for policymakers, in climate change 2023: synthesis report, contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC, 2023.

³ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Summary for policymakers, in climate change 2023: synthesis report, contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC, 2023. p. 5.

⁴ SUMMARY for Policymakers. In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. *Climate change and migration: legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*. Brussels: European Union: European Parliament, 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU\(2020\)655591_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU(2020)655591_EN.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

⁶ ATAPATTU, S. Climate Change: disappearing states, migration, and challenges for international law. *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, v. 4, n. 1, 2014.

⁷ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. 2024 Global Report on Internal Displacement. *IDMC*, 2024. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁸ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. 2024 Global Report on Internal Displacement. *IDMC*, 2024. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/>. Acesso em: 20 ago. 2024. p. 82.

terço da quantidade total verificada no continente e o maior número registrado no país desde o início da coleta de dados em 2008⁹. Em meio aos desafios crescentes que as mudanças climáticas representam, a resiliência socioambiental brasileira é posta à prova. Todavia, o cenário atual aponta no sentido da vulnerabilidade climática do Brasil.

Em 2024, o Brasil presenciou uma das maiores crises climáticas da sua história contemporânea, juntando-se à lista crescente de países severamente afetados por eventos climáticos extremos¹⁰ decorrentes do aquecimento global¹¹. No final de abril de 2024, o estado brasileiro do Rio Grande do Sul foi atingido por fortes chuvas que provocaram enchentes e desencadearam uma série de calamidades ambientais e humanas. Dos 497 municípios gaúchos, 478 foram atingidos pelas chuvas¹². Cerca 2,4 milhões de pessoas foram afetadas pela catástrofe climática. Destas, 422 mil foram forçadas a se deslocar, somando-se às 43 mil pessoas refugiadas ou em neces-

sidade de proteção internacional que residiam no estado na época do evento¹³.

Todas essas pessoas em mobilidade estão sujeitas a vivenciar situações de vulnerabilidade em razão da catástrofe climática que afetou seu lugar de residência. Esse contexto de mobilidade em razão de alterações repentinas no ambiente devido às mudanças climáticas se insere no fenômeno da migração climática¹⁴, uma subcategoria da migração ambiental. Considerando que não houve cruzamento de fronteiras internacionais, aqueles que se viram forçados a migrar se enquadram mais especificamente no grupo dos “deslocados ambientais”¹⁵, uma categoria que não tem *status* jurídico reconhecido, mas cuja denominação é empregada pelas organizações internacionais que trabalham com o tema para se referir a uma categoria de migrantes ambientais cujo movimento é de natureza claramente forçada. Juridicamente, as pessoas que tiveram de se deslocar forçadamente dentro do território brasileiro passaram a ser enquadradas como “deslocadas internas”¹⁶. A ter-

⁹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. 2024 Global Report on Internal Displacement. *IDMC*, 2024. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/>. Acesso em: 20 ago. 2024. p. 83.

¹⁰ Segundo o glossário do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (mais conhecido pela sigla em inglês IPCC), um “evento climático extremo” (extreme climate event) ou simplesmente um “extremo climático” (climate extreme) ocorre quando o valor de uma variável meteorológica ou climática se mostra acima (ou abaixo) de um valor-limite próximo das extremidades superiores (ou inferiores) da gama de valores observados da variável. Quando um padrão de condições meteorológicas extremas persiste por algum tempo, como uma estação, pode ser classificado como um “evento climático extremo”. ANNEX II: Glossary. In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 2897–2930. p. 2902.

¹¹ Entre 2000 e 2019, os países considerados mais afetados pelas mudanças climáticas - em relação ao nível de exposição e de vulnerabilidade - foram nessa ordem: Moçambique, Zimbábue, Bahamas, Japão, Malawi, Afeganistão, Índia, Sudão do Sul, Níger e Bolívia. Em 2019, segundo o Índice Mundial de Riscos Climáticos, os países considerados mais afetados foram: Porto Rico (EUA), Myanmar, Haiti, Filipinas, Moçambique, Bahamas, Bangladesh Paquistão, Tailândia e Nepal. INDICE mondial des risques climatiques 2021: qui souffre le plus des événements météorologiques extrêmes? *Germanwatch*, 2021. Disponível em: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/R%C3%A9sum%C3%A9del%27indicemondialesdesrisquesclimatiques2021.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹² DEFESA CIVIL atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8. *Casa Militar Defesa Civil RS*, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7-66b67813ba21f-66c4eed627af9>. Acesso em: 12 ago. 2024.

¹³ RIO GRANDE DO SUL, Brasil. *ACNUR*, 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/emergencias/rio-grande-do-sul-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁴ Segundo a Organização Internacional para a Migração (OIM), o termo “migração climática” designa “o deslocamento de uma pessoa ou grupos de pessoas que, predominantemente por motivos de mudança repentina ou progressiva no ambiente devido às mudanças climáticas, são obrigados a deixar seu local habitual de residência, ou escolhem fazê-lo, temporária ou permanentemente, dentro de um Estado ou através de uma fronteira internacional”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law*, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024. p. 31.

¹⁵ De acordo com a OIM, o termo “deslocados ambientais” refere-se a “pessoas deslocadas no interior do seu país de residência habitual ou que tenham atravessado uma fronteira internacional e para quem a degradação, deterioração ou destruição ambiental é uma das principais causas do seu deslocamento, embora não necessariamente a única.” INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law*, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024. p. 13.

¹⁶ Conforme os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998, os deslocados internos são “pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.” NATIONS UNIES. Conseil Economique et Social. *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre*

minologia “refugiado climático/ambiental/ecológico” perdeu valor jurídico reconhecido, sendo, até o presente momento, apenas uma expressão de cunho político¹⁷.

À luz do Direito Internacional, os deslocados internos dispõem, apenas, de um conjunto de normas de *soft law*, isto é, normas não vinculativas, para tutelar a sua proteção¹⁸. No entanto, no ramo do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas, a tutela dos migrantes ambientais constitui uma temática de interesse crescente e que vem sendo desenvolvida de forma transversal em muitos instrumentos jurídicos recentemente adotados.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, ressalta que os deslocados e os migrantes estão entre os grupos mais vulneráveis, fazendo-se necessário empoderá-los¹⁹, bem como afirma que se deve buscar o pleno respeito dos direitos humanos no tratamento dos migrantes, independentemente de qual *status* possuam: migrantes, refugiados ou pessoas

deslocadas²⁰. Outrossim, os deslocados ambientais são particularmente contemplados pela meta 1.5²¹ do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 e pela meta 13.1 do ODS 13²², assim como pelas demais metas que tratam acerca do processo de mobilidade humana²³.

No caso dos eventos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul, faz-se necessário analisar os fatos à luz dos instrumentos sobre perdas e danos. Perdas e danos constituem um dos pilares do regime climático internacional, juntamente com mitigação e adaptação²⁴. Apesar da expressão não ter uma definição jurídica específica²⁵, considera-se que engloba “a manifestação real e/ou potencial de impactos associados com as mudanças climáticas em países em desenvolvimento que afetam negativamente sistemas humanos e naturais”²⁶.

pays: E/CN.4/1998/53/Add.2: annexe du Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l’homme. 16 octobre 1998. p. 5.

¹⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law*, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzdbdl1411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

¹⁸ Segundo a Organização Internacional de Direito do Desenvolvimento (International Development Law Organization - IDLO), “as resoluções, declarações, recomendações e princípios orientadores adotados por Estados, organizações regionais ou órgãos das Nações Unidas, embora de alta autoridade moral, não são geralmente vinculativos para os Estados. Uma exceção a isso é quando um instrumento internacional, ou as disposições dentro dele, são elevadas ao status de direito consuetudinário internacional e, portanto, tornam-se vinculativas em natureza: um bom exemplo é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Em muitos casos, as disposições dos instrumentos não vinculativos são extraídas de direitos contidos no direito convencional existente. Existem vários instrumentos não vinculativos que são altamente relevantes nas respostas a desastres naturais, incluindo; os Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno [...] de 1998, as Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente Inter-Agências de 2006 sobre Direitos Humanos e Desastres Naturais [...] e a Restituição de Habitação e Propriedade para Refugiados e Deslocados Internos de 2007”. INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW ORGANIZATION. *International law and standards applicable in natural disaster situations*. Roma: IDLO, 2009. Disponível em: <https://interagency-standingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2014-11/Natural Disasters Manual %28IDLO 2009%29.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024. p. 20.

¹⁹ NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *UN Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

²⁰ NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *UN Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

²¹ “1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais”. NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *UN Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024. p. 20.

²² “13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países”. NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *UN Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024. p. 32.

²³ Vide o último relatório da OIM (2024) “Alavancando a mobilidade humana para impulsionar a Agenda 2030” (Leveraging Human Mobility to Rescue the 2030 Agenda, em inglês), lançado em 16 de setembro de 2024, que faz um apelo por compromissos audaciosos e ações transformadoras em favor da mobilidade humana. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Leveraging human mobility to rescue the 2030 agenda IOM, flagship report for the SDG summit*. Geneva: IOM, 2023. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/leveraging-human-mobility-rescue-2030-agenda-iom-flagship-report-sdg-summit>. Acesso em: 16 out. 2024.

²⁴ HUQ, S.; ROBERTS, E.; FENTON, A. Loss and Damage. *Nature Climate Change*, v. 11, n. 3, 2013.

²⁵ MALJEAN-DUBOIS, S. Au milieu du gué: le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques. In: TABAU, Anne-Sophie (ed.). *Quel droit pour l’adaptation des territoires aux changements climatiques? L’expérience de l’île de la Réunion*. Aix-en-Provence: DICE Éditions, 2018. p. 123-134.

²⁶ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage: technical paper. FCCC/TP/2013/2. UNFCCC, 9 Oct. 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024. p. 3.

As pessoas migrantes estão entre os grupos mais vulneráveis a perdas e danos²⁷. Essa vulnerabilidade aumenta, crescentemente, quando se considera que migrantes são submetidos a desafios socioeconômicos. No caso dos migrantes climáticos, as perdas e danos causados pelas mudanças climáticas podem levar à redução da habitabilidade de suas cidades ou de seus países de origem, o que levará as pessoas a se moverem ou migrarem permanentemente para fora de seus lares²⁸. Outrossim, o deslocamento é considerado uma perda não econômica relevante, uma vez que elementos não econômicos como segurança e dignidade são amplamente afetados²⁹.

Nesse contexto, a pesquisa proposta neste artigo tem como objetivo investigar e analisar, de que forma, os instrumentos jurídicos, baseados nos conceitos de perdas e danos, contribuem com o avanço da tutela jurídica dos deslocados ambientais, particularmente os oriundos da catástrofe climática ocorrida no Rio Grande do Sul. Realiza-se a análise da problemática, primordialmente, por meio de um estudo teórico-bibliográfico sobre o tema. Quanto à abordagem, a pesquisa é predominantemente qualitativa. A respeito dos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa, mas, igualmente, exploratória, na medida que busca contribuir, por meio da análise de um novo recorte, para o debate sobre o tema.

Para mais, o presente artigo se divide em duas partes. Inicialmente, investigam-se os desafios à tutela jurídica da mobilidade humana no contexto de desastres naturais (seção 2). Posteriormente, analisam-se os elementos do Regime Internacional sobre Perdas e Danos que protegem os deslocados ambientais (seção 3). Por último, apresentam-se as considerações obtidas sobre o estudo realizado.

2 A mobilidade humana em contexto de desastres naturais

A migração é um fenômeno presente na história humana desde o início dos tempos. É natural ao ser humano a mobilidade em busca de melhores condições de existência. Esse processo de mobilidade é ainda mais evidente em situações de perigo ou de ameaça de perigo no contexto de desastres naturais. Desastres naturais são eventos causados por um perigo natural, que pode ser um processo ou fenômeno natural, tais como terremotos, furacões ou secas, e que pode resultar em perda de vidas, danos materiais e impacto ambiental³⁰. Esses fenômenos provocam mudanças violentas, súbitas e destrutivas no ambiente³¹, o que pode desencadear, ou mesmo forçar, a mobilidade humana em busca de condições mais seguras de existência.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 12.608/12, estabelecendo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), define um desastre como o “resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais”³².

Em 2023, há, mundialmente, cerca de 7,7 milhões de deslocados internos em razão de desastres³³. Considerando que não cruzaram fronteiras internacionalmente reconhecidas, essas pessoas em mobilidade permanecem majoritariamente na tutela do seu Estado de

²⁷ PERTES et préjudices: une obligation morale d’agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

²⁸ PERTES et préjudices: une obligation morale d’agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

²⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage: technical paper. FCCC/TP/2013/2. UNFCCC, 9 Oct. 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

³⁰ ONYANGO, M. A.; UWASE, M. Humanitarian response to complex emergencies and natural disasters. *In: INTERNATIONAL Encyclopedia of Public Health*. 2. ed. [S. l.: s. n.], 2017. p. 106-116.

³¹ NATURAL Disaster. *In: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY Glossary*. EEA, 2004. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/natural-disaster>. Acesso em: 12 ago. 2024.

³² BRASIL. *Lei n° 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n°s 12.340, de 1° de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm.

³³ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. 2024 Global Report on Internal Displacement. *IDMC*, 2024. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

origem ou residência. À luz do Direito Internacional, os deslocados internos padecem da falta de desenvolvimento de um regime mais protetor, que reconheça a vulnerabilidade a qual esse grupo de pessoas em movimento está submetido.

Nessa perspectiva, na primeira seção deste artigo, investiga-se a mobilidade humana em contexto de desastres naturais. Inicialmente, exploram-se os principais elementos que constituem a tutela jurídica do fenômeno da mobilidade humana no contexto dos desastres naturais (2.1). Posteriormente, analisam-se, especificamente, os instrumentos aplicáveis à proteção das pessoas deslocadas em razão das enchentes no estado do Rio Grande do Sul (2.2).

2.1 A tutela jurídica da mobilidade humana no contexto dos desastres naturais

Eventos climáticos extremos inviabilizam, muitas vezes, a vida. Os efeitos adversos da degradação ambiental causados por esses tipos de fenômenos combinados com vulnerabilidades preexistentes, tais como desequilíbrios econômicos, pobreza, má governança, recursos naturais escassos, ecossistemas frágeis, mudanças demográficas, desigualdades socioeconômicas, xenofobia e tensões políticas e religiosas, afetam, diretamente, na questão dos fluxos migratórios³⁴. Os seres humanos, nos espaços mais afetados por essa combinação de fatores, são frequentemente forçados a migrar em busca de melhores condições de vida.

Nesse sentido, o Direito tem a função de “fornecer estabilidade pela normatividade”³⁵, tanto para evitar a repetição do desastre, como para responder ao caos trazido por este. Por meio de um processo de “estabilização dinâmica dos desastres”³⁶, o Direito promove expectativas, por meio da regulação, às ações de an-

tecipação e resposta aos desastres. Entretanto, há um descompasso entre o tempo do Direito e a urgência de desenvolver respostas jurídicas adequadas aos desafios trazidos pelas mudanças climáticas³⁷. Particularmente em relação às migrações climáticas, a demora em achar soluções adequadas resulta em uma sobreposição de vulnerabilidades³⁸.

Um dos maiores desafios à regulamentação da mobilidade humana no contexto de mudanças climáticas é o próprio *status* jurídico dos migrantes. A categorização de um migrante não é um feito simples, havendo uma série de situações que se encontram em uma área cinzenta³⁹. Sejam forçados ou voluntários, sejam internos ou internacionais, os fluxos migratórios são um tópico complexo e de difícil normatização, especialmente quando se consideram as limitações do arcabouço jurídico existente quanto à tutela dos que exercem o direito de mobilidade entre os espaços.

A principal categoria de migrante que goza de um estatuto jurídico internacionalmente reconhecido são os refugiados. O refúgio é um instituto jurídico estandardizado que garante proteção a um tipo de migrante forçado que, no decorrer da história, mostrou-se como mais vulnerável, necessitado de proteção dos Estados⁴⁰. Para que se reconheça o *status* de refugiado a um migrante, é indispensável o preenchimento de algumas condições⁴¹,

³⁴ UNHCR. Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters. *UNHCR*, 01 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.; UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016*: New York declaration for refugees and migrants. A/RES/71/1. New York: UN, 2016.

³⁵ CARVALHO, D. W. de. As mudanças climáticas e a formação do Direito dos desastres. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 397-415, 2013. p. 406.

³⁶ CARVALHO, D. W. de. As mudanças climáticas e a formação do Direito dos desastres. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 397-415, 2013. p. 407.

³⁷ CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; SERRAGLIO, D. A. Vidas em movimento: os sistemas de proteção dos direitos humanos como espaços de justiça para os migrantes climáticos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 104-125, 2022.

³⁸ CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; SERRAGLIO, D. A. Vidas em movimento: os sistemas de proteção dos direitos humanos como espaços de justiça para os migrantes climáticos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 104-125, 2022.

³⁹ LACERDA, M.; MAURÍCIO JÚNIOR, A. The not so humanitarian dichotomy refugees and economic migrants. *Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito*, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 33-48, 23 fev. 2021.

⁴⁰ SILVA, J. C. L.; REI, F. Invisíveis: a rejeição ao estatuto do refugiado ambiental. *Revista Leopoldiana de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos*, Santos, v. 39, n. 107/108/109, p. 105-122, 2013.

⁴¹ Considera-se como refugiado, nos termos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, atualizada pelo Protocolo de 1967, toda pessoa que “[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). ACNUR. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/>

as quais nem sempre são necessariamente preenchidas pelos migrantes ambientais.

Os principais instrumentos internacionais que regulam a proteção dos refugiados - a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o seu Protocolo, de 1967 - não incluem as questões ambientais e climáticas em relação ao rol de motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado. Assim, considerando o Regime Internacional de Proteção aos Refugiados, migrantes vulnerabilizados por eventos climáticos extremos, dificilmente, podem encontrar proteção jurídica, considerando que os principais instrumentos de Direito Internacional não reconhecem riscos ambientais dentre as razões válidas para o reconhecimento da condição de refugiado e, conseqüentemente, não impõem uma obrigação aos Estados de conceder proteção internacional a essas pessoas⁴². Outrossim, deve-se considerar o fato de que, na maioria dos fluxos migratórios, em razão de desastres naturais, não há o cruzamento de fronteiras internacionais, havendo, apenas, um deslocamento interno⁴³, isto é, está ausente o requisito da extraterritorialidade.

Mesmo sendo um fenômeno cada vez mais frequente, a migração motivada por questões ambientais ainda é uma matéria que carece de tutela à luz do Direito Internacional. Mesmo na doutrina, não há consenso quanto à terminologia a ser aplicada. Embora o termo “refugiado ambiental” tenha se popularizado desde meados da década de 1980⁴⁴, a prática internacional, efetivada pelas

principais organizações internacionais que trabalham com a temática migração, rechaçam o emprego desse tipo de neologismo⁴⁵.

Considerando a situação das pessoas que não cruzam fronteiras internacionalmente reconhecidas, o que constitui uma grande parte dos fluxos migratórios por razões ambientais, o sistema jurídico internacional dispõe de apenas um instrumento regulamentar: os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998. Apesar de serem normas de caráter não vinculativo, isto é, *soft law*,

esses princípios refletem o Direito Internacional existente e são amplamente reconhecidos como provedores de um marco internacional para a proteção dessa categoria de pessoas durante todas as etapas do deslocamento, incluindo o retorno, o reassentamento e a reintegração⁴⁶.

No caso de desastres naturais, as pessoas afetadas e que tiveram que migrar, dificilmente, poderiam ser contempladas pelo estatuto dos refugiados. Primeiramente, não se poderia considerar que o seu deslocamento tenha sido motivado por um dos elementos listados no estatuto dos refugiados, isto é, motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Outrossim, por mais controverso que possa ser em alguns casos, dificilmente poderia se considerar que essas pessoas estão completamente destituídas da proteção dos seus Estados de origem ou de residência. A não ser que se possa provar que um agente perseguidor utiliza algum mecanismo de degradação ambiental como meio de perseguição. Nessas circunstâncias, seria possível a compatibilização com o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, visto que a motivação da perseguição estaria prevista no rol, pois, nesse caso, o dano ambiental seria a forma de perseguição⁴⁷.

portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

⁴² UNHCR. Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters. *UNHCR*, 01 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁴³ ACNUR. Deslocados internos. *ACNUR*, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁴⁴ Um dos primeiros a abordar o tema da migração em razão de causas ambientais, incluindo-a dentro do conceito do instituto do refúgio, foi Lester Brown, do Worldwatch Institute, na década de 1970 (BLACK, 2001). Posteriormente, Essam El-Hinnawi, em 1985, e Jodi Jacobson, em 1988, contribuíram com a popularização do conceito de “refugiado ambiental”. BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? *Working Paper: New Issues in Refugee Research*, Brighton, n. 34, mar. 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0d00/environmental-refugees-myth-reality-richard-black.html>. Acesso em: 12 jul. 2024. Os três autores convergem de forma geral quanto ao núcleo do conceito de “refugiado ambiental”, à saber, em torno das pessoas afetadas por alterações ambientais que impossibilitam a vida digna. SILVA, J. C.

L.; REI, F. Invisíveis: a rejeição ao estatuto do refugiado ambiental. *Revista Leopoldiana de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos*, Santos, v. 39, n. 107/108/109, p. 105-122, 2013.

⁴⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law*, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

⁴⁶ COMO O DIH protege os refugiados e os deslocados internos? *CICV*, 22 jan. 2015. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os-refugiados-e-os-deslocados-internos>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁴⁷ APOLINÁRIO, S. M.; JUBILUT, L. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

Logo, o elemento da extraterritorialidade é outro ponto sensível, pois ele nem sempre estará presente no caso de desastres naturais, o que faz com que esse grupo de pessoas em mobilidade, ainda que forçada, não se enquadre no conceito internacional de refugiado, por mais que se possa flexibilizar a interpretação da motivação que engendrou o deslocamento.

Nessa perspectiva, o caso dos eventos recentes no estado do Rio Grande do Sul, em que os deslocamentos são realizados no interior das fronteiras brasileiras, parece compreender o fenômeno do deslocamento interno. Assim, na próxima seção, investiga-se, especificamente, a tutela jurídica cabível às vítimas das enchentes no Rio Grande do Sul.

2.2 As enchentes no Rio Grande do Sul e o deslocamento forçado de pessoas

Ao final de abril de 2024, fortes chuvas atingiram o estado brasileiro do Rio Grande do Sul, ocasionando enchentes e outras mazelas. Cerca de 96% dos municípios gaúchos foram atingidos. Das 10,88 milhões de pessoas que residem no estado, estima-se que 2,4 milhões tenham sido afetadas pela catástrofe climática e 422 mil tenham sido forçadas a se deslocar⁴⁸. Considerando-se que a grande maioria dessas pessoas em mobilidade permaneceram em território brasileiro, esse grupo de deslocados ambientais se encontra juridicamente enquadrado como deslocados internos.

Os deslocados internos se encontram em uma situação peculiar, tendo em vista que “sua dimensão internacional não é imediatamente perceptível”⁴⁹. Consequentemente, dispõem de uma proteção jurídica vaga e não vinculativa à luz do Direito Internacional⁵⁰, não existindo um tratado universal que trate especificamente as necessidades de proteção dos deslocados internos⁵¹.

⁴⁸ RIO GRANDE DO SUL, Brasil. ACNUR, 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/emergencias/rio-grande-do-sul-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁴⁹ OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, 2004. p. 4.

⁵⁰ Em nível regional, existem, todavia, instrumentos como a Convenção da União Africana para a Proteção e a Assistência de Deslocados Internos na África (Convenção de Kampala), que entrou em vigor em dezembro de 2012, sendo o primeiro tratado internacional a abordar a questão da proteção e da assistência aos deslocados internos.

⁵¹ Embora não exista um corpo normativo vinculante específico para os deslocados internos, na condição de seres humanos, esse

Os deslocados internos permanecem, principalmente, sob a tutela dos Estados de origem ou de residência. Segundo o princípio 3 dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos⁵², “as autoridades nacionais têm o dever e a responsabilidade primária de garantir a proteção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição”. Nessa perspectiva, os deslocados internos, em razão das chuvas no Rio Grande do Sul, permanecem na tutela do Estado brasileiro.

Ao abrigo do Direito Internacional, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos⁵³ consagram que “todos os deslocados internos têm o direito a um padrão adequado de vida”, devendo as autoridades nacionais

assegurar, de maneira prática, que seja fornecido alojamento adequado aos deslocados e que tais deslocamentos sejam efetuados em condições satisfatórias de segurança, nutrição, saúde e higiene e que não haja separação dos membros da mesma família⁵⁴.

Outrossim, prevê-se que “a deslocação não deve ser feita de maneira a violar os direitos à vida, dignidade, liberdade e segurança dos afetados”⁵⁵, particularmente

grupo de pessoas é contemplado pelas normas consagradas no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário. Em vista disso, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998 agruparam em um mesmo instrumento normas existentes aplicáveis aos deslocados, retiradas das vertentes supramencionadas de proteção dos direitos das pessoas humanas, além de suprir eventuais lacunas. OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, 2004.

⁵² NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024. p. 2.

⁵³ NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024. p. 9.

⁵⁴ NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024. p. 4.

⁵⁵ NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28

em relação ao acesso seguro à alimentação básica e à água potável, ao abrigo básico, à habitação, ao vestuário adequado, aos serviços médicos essenciais e ao saneamento.

Quanto às perdas materiais⁵⁶, estabelece-se que as autoridades competentes têm o dever e a responsabilidade primária de prestar assistência aos deslocados internos a respeito da recuperação das propriedades e aos bens que deixaram ou se viram privados em razão do deslocamento. Quando não for possível recuperar tais propriedades e bens, as autoridades competentes deverão fornecer ou assistir essas pessoas a obterem a devida indenização ou outra forma justa de reparação dos danos⁵⁷.

Diante da ausência de dispositivos vinculantes garantindo uma proteção mais efetiva na esfera internacional, a tutela jurídica dos deslocados internos no Rio Grande do Sul se fundamenta, principalmente, na legislação nacional que esteja em vigor ou que venha a ser adotada em vista da situação de calamidade vivenciada pelo estado.

O deslocamento interno, enquanto fenômeno *per se*, trata-se de um tema ainda pouco explorado pelo ordenamento jurídico brasileiro⁵⁸. Não obstante, adotaram-se medidas para atenuar a situação vivenciada pelas pessoas no contexto do desastre natural no estado do Rio Grande do Sul. Dentre os principais instrumentos jurídicos implementados, menciona-se, em âmbito federal, o Auxílio Reconstrução, um apoio financeiro no valor de R\$ 5.100, destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos, que foi ins-

tituído pelo governo federal em 15 de maio de 2024 por meio da Medida Provisória n.º 1.219/2024.

Na esfera estadual, estabeleceu-se o Plano Rio Grande — Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul — cujo objetivo é planejar, coordenar e executar as ações necessárias ao enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes da enchente histórica no Rio Grande do Sul. Outrossim, igualmente na esfera estadual, pode-se mencionar a criação do Fundo Rio Grande do Sul (FUNRIGS), cujo objetivo é de segregar, centralizar e angariar recursos destinados para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais, decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no território do Estado do Rio Grande do Sul. Ambos os instrumentos estaduais supramencionados foram instituídos pela Lei n.º 16134, de 24 de maio de 2024, e regulamentados pelo Decreto n.º 57.647, de 3 de junho de 2024.

Ademais, considerando os desafios à tutela jurídica das pessoas deslocadas em razão do extremo climático de 2024, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) se comprometeu à construção de uma parceria com o Governo do estado do Rio Grande do Sul para o desenvolvimento de planos e protocolos de contingência para situações de risco e emergência. O memorando de entendimento, assinado em 14 de outubro de 2024, é especialmente voltado para o contexto de deslocamento forçado, além do fortalecimento de políticas públicas direcionadas a pessoas com necessidade de proteção internacional e a população atingida por eventos climáticos extremos⁵⁹.

Essas iniciativas em âmbito federal e estadual reafirmam o compromisso brasileiro com a implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável tanto na instância nacional como internacional. Trata-se, nesse sentido, de assegurar a coerência das políticas públicas para que respondam aos objetivos de desenvolvimento sustentável e reforçar a sinergia na implementação da Agenda 2030 e do Acordo de Paris. Outrossim, conforme anunciam as previsões para a 79ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU 79), que se ini-

jul. 2024. p. 5.

⁵⁶ Nessa oportunidade, ressalta-se que: “a proteção da propriedade é uma das maiores lacunas da proteção jurídica internacional dos deslocados internos. Por sua vulnerabilidade tais pessoas necessitam de normas que protejam a sua propriedade, seja aquela que trazem consigo na deslocação ou aquela deixada no antigo local de residência”. OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, 2004. p. 80-81.

⁵⁷ NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024. p. 14.

⁵⁸ OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, 2004.

⁵⁹ ACNUR e Governo do Rio Grande do Sul assinam acordo para colaboração em emergências. *ACNUR Brasil*, 15 out. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-e-governo-do-rio-grande-do-sul-assinam-acordo-para-colaboracao>. Acesso em: 16 out. 2024.

cia dia 10 de setembro de 2024, a mobilidade humana se encontra, atualmente, no centro das discussões globais sobre um futuro baseado no desenvolvimento sustentável, uma vez que “enquanto passamos por mudanças globais sem precedentes, como mudança do clima, urbanização e digitalização, a migração deve ser reconhecida como parte crucial da solução”⁶⁰.

Nesse contexto, evidencia-se que o conceito de perdas e danos se correlaciona, diretamente, com os instrumentos adotados no caso brasileiro, haja vista esses instrumentos compartilharem o objetivo de atenuar os impactos associados com o desastre natural ocorrido. Compreender como o Regime Internacional sobre Perdas e Danos concebe a proteção dos migrantes climáticos é, dessa forma, fundamental para a análise da proteção jurídica aplicável na esfera internacional aos deslocados ambientais no Rio Grande do Sul. Em vista disso, na próxima seção, analisa-se o Regime Internacional sobre Perdas e Danos, e a sua insuficiência quanto à proteção dos deslocados ambientais.

3 A insuficiência do regime internacional sobre perdas e danos quanto à proteção dos deslocados ambientais

Dentre os pilares do Regime Internacional para as Mudanças Climáticas, o conceito de perdas e danos é o de mais recente implementação. No entanto, apesar de recente, trata-se de uma noção fundamental à gerência das consequências decorrentes das mudanças climáticas, particularmente no que concerne à mobilidade humana forçada. Nessa perspectiva, embora os deslocados ambientais sejam incluídos entre as partes interessadas do Regime Internacional sobre Perdas e Danos, percebe-se uma insuficiência quanto a medidas concretas que protejam esse grupo vulnerável.

Nesse sentido, nessa segunda parte, investiga-se a insuficiência do Regime Internacional sobre Perdas e Danos quanto à proteção dos deslocados ambientais. Para tanto, explora-se, inicialmente, a emergência da temática

⁶⁰ OIM promove soluções para a migração na 79ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. *OIM Brasil*, 23 set. 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-promove-solucoes-para-migracao-na-79a-sessao-da-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 16 out. 2024.

dos migrantes climáticos no Regime Internacional sobre Perdas e Danos (3.1). Posteriormente, analisa-se a insuficiência desse regime para a tutela dos deslocados ambientais no Rio Grande do Sul (3.2).

3.1 A emergência dos migrantes climáticos no Regime Internacional sobre Perdas e Danos

O impacto das mudanças climáticas é prejudicial para os seres vivos e seus meios de subsistência, particularmente quando ocorrem em um contexto de tensões sociais, econômicas ou políticas⁶¹. A evolução desse impacto sobre o clima e as consequências daí decorrentes provocam o que se denomina “perdas e danos”. Os dois termos - “perdas” e “danos” - são presentemente compreendidos como um único conceito, ainda que não seja definido com precisão⁶². No entanto, embora não haja uma definição legal e formal de “perdas e danos” no plano jurídico internacional, o Órgão Subsidiário de Implementação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas considera o termo “perdas” como referência a “impactos negativos para os quais a reparação ou restauração é impossível, como a perda de recursos de água doce”⁶³; enquanto danos, por sua vez, incluem

os impactos negativos para os quais reparações ou restaurações são possíveis, tais como os danos causados por tempestades de vento no telhado de um edifício, ou os danos causados a um mangue costeiro pelas ondas de tempestade costeiras⁶⁴.

Ademais, a respeito do órgão da UNFCCC, adota-se uma definição de trabalho que prevê a noção de “perdas e danos” como “a manifestação existente e/ou potencial dos impactos associados às mudanças climá-

⁶¹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Gérer les risques climatiques et faire face aux pertes et aux dommages*. Paris: Éditions OCDE, 2022.

⁶² MAIJEAN-DUBOIS, S. Au milieu du gué: le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques. In: TABAU, Anne-Sophie (ed.). *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques?: l'expérience de l'île de la réunion*. Aix-en-Provence: DICE Éditions, 2018. p. 123-134.

⁶³ UNFCCC. *Subsidiary Body for Implementation, note by the secretariat: a literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change*. FCCC/SBI/2012/INF.14. 15 november 2012. p. 3.

⁶⁴ UNFCCC. *Subsidiary Body for Implementation, note by the secretariat: a literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change*. FCCC/SBI/2012/INF.14. 15 november 2012. p. 3.

ticas nos países em desenvolvimento que afetam negativamente os sistemas humanos e naturais”⁶⁵. O IPCC define o conceito como “danos causados por impactos (observados) e riscos (projetados)”⁶⁶. Considerando uma visão mais global do assunto, pode-se admitir que a expressão engloba “perda de vidas humanas e de meios de subsistência, degradação do território, das terras agrícolas, do patrimônio cultural, do saber indígena, da identidade social e cultural, da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos”⁶⁷.

Os migrantes estão entre os grupos de pessoas mais vulneráveis a perdas e danos⁶⁸. Essa vulnerabilidade pode ser ainda mais exacerbada, quando se considera que os migrantes são frequentemente submetidos a desafios socioeconômicos. No caso dos climáticos, as perdas e danos causados pelas mudanças climáticas podem levar à redução da habitabilidade de suas cidades ou países de origem, o que levará as pessoas a se moverem ou migrarem permanentemente para fora de seus lares⁶⁹.

Os Acordos de Cancún de 2010 - primeiro instrumento no contexto da UNFCCC que adota o conceito de “perdas e danos” - convidam os Estados a reforçar as

medidas para promover a compreensão, coordenação e cooperação em matéria de deslocamento, migração e reassentamento planejado em resposta às mudanças climáticas, conforme necessário, nos níveis nacional, regional e internacional⁷⁰.

Entretanto, apesar do progresso da menção em um dispositivo, nenhuma outra medida é proposta diretamente em relação às circunstâncias vividas pelas pessoas deslocadas. Posteriormente, no âmbito do Acordo de Paris de 2015, embora a temática das perdas e danos tenha sido destacada, nenhum dispositivo diz respeito ao tratamento dos deslocados climáticos ou à reparação dos danos que sofreram.

Apenas na decisão de 2022, para o financiamento destinado à reparação das perdas e dos danos ligados aos efeitos nefastos das alterações climáticas, as migrações ambientais foram incluídas entre os temas que apresentam lacunas no atual cenário das instituições globais, regionais e nacionais, que financiam atividades para remediar perdas e danos⁷¹. Para preencher essas lacunas, criou-se um comitê de transição que será responsável pela implementação das novas modalidades de financiamento, bem como pelo Fundo cujo mandato visará, nomeadamente, remediar essas perdas e danos⁷².

Em relação ao referido Fundo, operacionalizado pela COP seguinte, realizado em Dubai em 2023, reconheceu-se que os Estados, ao tomarem medidas para combater as mudanças climáticas, devem respeitar, promover e considerar as suas respectivas obrigações em relação aos migrantes⁷³. Os migrantes climáticos são reconhecidos como partes interessadas (*stakeholders*) do Fundo para lidar com perdas e danos, assim como de todas as outras atividades financiadas por instituições e fundos multilaterais de financiamento do clima⁷⁴. Nessa perspectiva, os deslocamentos são mencionados como “dificuldades associadas aos efeitos nefastos das alterações climáticas”⁷⁵, as quais o Fundo destina financiamento para o seu enfrentamento uma vez que são considerados desafios para os quais os países precisam de ajuda para enfrentar⁷⁶.

⁶⁵ UNFCCC. *Subsidiary Body for Implementation, note by the secretariat: a literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change*. FCCC/SBI/2012/INF.14. 15 november 2012. p. 3.

⁶⁶ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 170.

⁶⁷ PERTES et préjudices: une obligation morale d’agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁶⁸ PERTES et préjudices: une obligation morale d’agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁶⁹ PERTES et préjudices: une obligation morale d’agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁷⁰ NATIONS UNIES. Conférence des Parties. *Décision 1/CP.16: les accords de Cancún: résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l’action concertée à long terme au titre de la Convention*.

FCCC /CP/2010/7/Add.1. 10 décembre 2010. p. 5.

⁷¹ Cf. artigo 6º, alínea b, da Decisão 2/CMA.4 (FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1), adotada na Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Acordo de Paris em 2022.

⁷² Cf. artigos 4º e 6º da Decisão 2/CMA.4 (FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1), adotada na Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Acordo de Paris em 2022.

⁷³ Cf. considerando 4º da Decisão 1/CP.28 (FCCC/CP/2023/11/Add.1), adotada na COP 28.

⁷⁴ Cf. artigo 28 da Decisão 1/CP.28 (FCCC/CP/2023/11/Add.1), adotada na COP 28, e os artigos 18 e 26 do seu anexo II. (UNITED NATIONS, 2023).

⁷⁵ Cf. artigo 6 do anexo I da Decisão 1/CP.28 (FCCC/CP/2023/11/Add.1), adotada na COP 28.

⁷⁶ Cf. artigo 17 do anexo II da Decisão 1/CP.28 (FCCC/

No mesmo espírito do Fundo para as Perdas e Danos criado na COP 28, o ACNUR anunciou, em abril de 2024, a adoção de um Fundo de Resiliência Climática. Esse Fundo permitirá o financiamento de ações diretas para o clima, a fim de beneficiar, especificamente, os refugiados, os apátridas e as pessoas deslocadas, bem como suas comunidades de acolhimento⁷⁷. As contribuições para o Fundo serão utilizadas para ampliar o alcance e o impacto das atividades relacionadas à mudança climática, permitindo ao ACNUR investir em projetos de fortalecimento da resiliência, mitigação de riscos e promoção de soluções sustentáveis em situações de deslocamento nos quais a mudança climática desempenha um papel preponderante⁷⁸.

Dessa forma, percebe-se que, embora os instrumentos jurídicos existentes sobre perdas e danos tenham passado a incluir os migrantes climáticos entre as partes interessadas (*stakeholders*), os quais devem ser considerados na implementação de medidas de reparação, o conteúdo da proteção estabelecida é incipiente ou esvaziado e, conseqüentemente, ainda ineficaz diante da gravidade das circunstâncias atuais e futuras. Além disso, destaca-se a ausência de definição jurídica precisa do conceito de perdas e danos, tornando complexa a sua identificação e avaliação⁷⁹.

3.2 A insuficiência da proteção dos instrumentos internacionais sobre perdas e danos quanto aos deslocados ambientais no Rio Grande do Sul

A população do Rio Grande do Sul, afetada pelo desastre ambiental recente, certamente sofreu perdas e danos, tenham as pessoas iniciado um processo de mobilidade ou não. Além da perda de vidas humanas - cerca de 183 óbitos confirmados e 27 pessoas desaparecidas⁸⁰ -, houve a degradação dos meios de subsistência, do território, das terras agrícolas, do patrimônio cultural, do saber indígena, da identidade social e cultural, da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

Dentre as pessoas afetadas pelo ocorrido, as pessoas em mobilidade estão entre as de maior vulnerabilidade, particularmente quando se considera a existência de fragilidades preexistentes ao extremo climático. Segundo o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, o termo “vulnerabilidade” em matéria climática designa “a propensão ou predisposição para sofrer danos e engloba uma variedade de conceitos e elementos, incluindo a sensibilidade ou susceptibilidade ao dano e a falta de capacidade para lidar com e adaptar-se”⁸¹.

Conforme proposto nas seções anteriores, a mobilidade constitui um processo humano pertinente enquanto reação às mudanças climáticas e às catástrofes decorrentes. O Regime Internacional sobre Perdas e Danos reconhece as pessoas em mobilidade como vítimas de processos de perdas e danos. Reconhecer os direitos daqueles que se movem em razão dos impactos climáticos constitui uma estratégia de resiliência fundamental para o alcance dos preceitos da justiça climática⁸². Não obstante, ainda remanescem lacunas quanto às possibilidades de proteção dessas pessoas, principalmente no caso de deslocados ambientais.

CP/2023/11/Add.1), adotada na COP 28.

⁷⁷ THE UNHCR Climate Resilience Fund. *UNHCR Global Focus*, 2024. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/spotlight/climate-action/unhcr-climate-resilience-fund?_gl=1%2A18h2w15%2A_rup_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LmY%2AMTcyNjgzNzg2NC4zNC4xLjE3MjY4MzgyNzAuMjluMC4w%2A_gcl_au%2AMjAzNzY5OTgzOC4xNzI1NDYyNTg1%2A_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_ga_RDNCXLXWYH%2AMTcyNjgzNzIxMC4xNi4xLjE3MjY4MzgyNzAuNjAuMC4w. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁷⁸ THE UNHCR Climate Resilience Fund. *UNHCR Global Focus*, 2024. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/spotlight/climate-action/unhcr-climate-resilience-fund?_gl=1%2A18h2w15%2A_rup_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LmY%2AMTcyNjgzNzg2NC4zNC4xLjE3MjY4MzgyNzAuMjluMC4w%2A_gcl_au%2AMjAzNzY5OTgzOC4xNzI1NDYyNTg1%2A_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_ga_RDNCXLXWYH%2AMTcyNjgzNzIxMC4xNi4xLjE3MjY4MzgyNzAuNjAuMC4w. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁷⁹ LAVOREL, S. Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits États insulaires en développement? *Revue Juridique de L'Océan Indien*, n. 31, p. 325-337, 2021.

⁸⁰ DEFESA CIVIL atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8. *Casa Militar Defesa Civil RS*, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7-66b67813ba21f-66c4eed627af9>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁸¹ SUMMARY for Policymakers. *In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 5.

⁸² CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; SERRAGLIO, D. A. Vidas em movimento: os sistemas de proteção dos direitos humanos como espaços de justiça para os migrantes climáticos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 104-125, 2022.

A grande maioria dos instrumentos visa promover a resiliência às intempéries climáticas, seja por meio de medidas de mitigação, seja por meio de medidas de adaptação. O conceito de perdas e danos ainda está em processo de integração no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, haja vista que os países desenvolvidos “recusam-se a atribuir qualquer responsabilidade jurídica ao conceito de perdas e danos”⁸³. Verifica-se, portanto, uma tendência na direção da persecução de objetivos em longo prazo, isto é, os países preferem procurar resolver o problema na sua raiz, diminuindo a poluição e minimizando as mudanças climáticas⁸⁴.

No entanto, em algumas situações, já é demasiadamente tarde, pois já se sabe que, embora os esforços de mitigação e adaptação tenham aumentado nas últimas décadas e tenham elevado o nível de eficácia, alguns efeitos das alterações climáticas são “esperados” devido às emissões históricas⁸⁵. Portanto, é necessário voltar-se para o conceito de perdas e danos, sendo primordial abordar os impactos que não podem ser evitados por meio de um conjunto mais amplo de ferramentas as quais podem incluir medidas de transferência e retenção de riscos, bem como políticas para promover a migração e facilitar o reassentamento⁸⁶. Ademais, ao desenvolver estratégias de adaptação ou de perdas e danos que incluam o deslocamento humano, deve-se atentar à garantia de respeito aos seus direitos de autodeterminação, a um padrão de vida decente e a herança cultural⁸⁷.

O recente anúncio da criação do Fundo de Resiliência Climática do ACNUR em 2024 representa um avanço na proteção dos deslocados no contexto dos desastres ambientais. Pois uma boa parte do Fundo é direcionada à mitigação de riscos e ao fortalecimento da resiliência climática, atuando no processo antecedente

à ocorrência de desastres naturais. Para mais, o Fundo também possui, entre os seus objetivos, a promoção de soluções sustentáveis para situações de deslocamento nas quais as mudanças climáticas desempenham um papel preponderante⁸⁸.

No entanto, a distribuição dos fundos não contempla a *priori* o Brasil. Com base em dados que demonstram o impacto da crise climática, o ACNUR identificou 22 países como os mais vulneráveis aos efeitos adversos do clima. Esses 22 países são, portanto, prioritários para receber os investimentos. Com exceção do Equador e de Honduras, todos os outros países identificados como vulneráveis estão localizados na África ou na Ásia⁸⁹.

4 Considerações finais

A mobilidade humana é uma das respostas possíveis às mudanças climáticas. Condições de vulnerabilidade socioambientais pré-existentes podem impulsionar a velocidade e a duração dos deslocamentos. Todavia, a resiliência climática é uma questão a ser enfrentada em todas as esferas, pois, embora existam diferentes níveis de exposição ao aquecimento global e aos desastres decorrentes, os principais ecossistemas do planeta Terra serão afetados.

A resposta contempla conceitos como mitigação e adaptação. No entanto, em situações de desastres naturais como o ocorrido no Rio Grande do Sul, não se pode limitar às fases preparatórias de construção de resiliência climática, precisa-se lidar com as perdas e

⁸³ LAVOREL, S. Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits États insulaires en développement? *Revue Juridique de L'Océan Indien*, n. 31, p. 325-337, 2021. p. 328.

⁸⁴ APAP, Joanna; HARJU, Sami James. *The concept of 'climate refugee': towards a possible definition*. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI\(2021\)698753_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf). Acesso em: 12 jul. 2024.

⁸⁵ HUQ, S.; ROBERTS, E.; FENTON, A. Loss and Damage. *Nature Climate Change*, v. 11, n. 3, 2013.

⁸⁶ HUQ, S.; ROBERTS, E.; FENTON, A. Loss and Damage. *Nature Climate Change*, v. 11, n. 3, 2013.

⁸⁷ MARY ROBINSON FOUNDATION CLIMATE JUSTICE. *Protecting the rights of climate displaced people*. position paper. Dublin: MRFJ, 2016. Disponível em: <https://www.mrfj.org/wp-content/uploads/2016/07/Protecting-the-Rights-of-Climate-Displaced-People-Position-Paper.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2025.

⁸⁸ THE UNHCR Climate Resilience Fund. *UNHCR Global Focus*, 2024. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/spotlight/climate-action/unhcr-climate-resilience-fund?_gl=1%2A18h2w15%2A_rup_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga_EVDQITJ4LMY%2AMTcyNjgzNzg2NC4zNC4xLjE3MjY4MzgyNzAuMjIuMC4w%2A_gcl_au%2AMjAzNzY5OTgzOC4xNzI1NDYyNTg1%2A_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_ga_RDNCXLXWYH%2AMTcyNjgzNzIxMC4xNi4xLjE3MjY4MzgyNzAuNjAuMC4w. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁸⁹ THE UNHCR Climate Resilience Fund. *UNHCR Global Focus*, 2024. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/spotlight/climate-action/unhcr-climate-resilience-fund?_gl=1%2A18h2w15%2A_rup_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga_EVDQITJ4LMY%2AMTcyNjgzNzg2NC4zNC4xLjE3MjY4MzgyNzAuMjIuMC4w%2A_gcl_au%2AMjAzNzY5OTgzOC4xNzI1NDYyNTg1%2A_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_ga_RDNCXLXWYH%2AMTcyNjgzNzIxMC4xNi4xLjE3MjY4MzgyNzAuNjAuMC4w. Acesso em: 20 ago. 2024.

danos ocorridos. Entretanto, esse conceito de perdas e danos ainda se encontra sem uma definição precisa na esfera do Direito Internacional, existindo, portanto, muitas lacunas a colmatar.

Um dos principais déficits do Regime Internacional sobre Perdas e Danos diz respeito à tutela das pessoas migrantes. Os migrantes ambientais, em sua perspectiva *lato sensu*, são contemplados entre os dispositivos dos instrumentos jurídicos sobre perdas e danos. Entretanto, percebe-se uma insuficiência quanto à proteção fornecida: há poucas medidas concretas. Particularmente no caso dos deslocados internos no contexto dos desastres ambientais, a carência de proteção jurídica é ainda mais evidente, uma vez que esse grupo goza de uma proteção jurídica insuficiente tanto no regime geral de normas internacionais, como no regime específico das normas sobre mudanças climáticas.

A tutela desse grupo vulnerável permanece, portanto, amplamente baseada na legislação nacional de cada Estado, assim como na capacidade de cada Estado de executar as medidas necessárias. Essa limitação jurídica pode engendrar ainda mais a vulnerabilidade das pessoas em mobilidade, impondo aos Estados mais vulneráveis — frequentemente os menos desenvolvidos e que contribuem menos com as mudanças climáticas — a responsabilidade de desenvolver e aplicar medidas eficazes que possam atenuar as perdas e danos que seus residentes sofreram.

Referências

ACNUR e Governo do Rio Grande do Sul assinam acordo para colaboração em emergências. *ACNUR Brasil*, 15 out. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-e-governo-do-rio-grande-do-sul-assinam-acordo-para-colaboracao>. Acesso em: 16 out. 2024.

ACNUR. Deslocados internos. *ACNUR*, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ANNEX II: Glossary. *In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report*

of the Intergovernmental Panel On Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 2897–2930.

APAP, Joanna; HARJU, Sami James. *The concept of 'climate refugee': towards a possible definition*. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI\(2021\)698753_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf). Acesso em: 12 jul. 2024.

APOLINÁRIO, S. M.; JUBILUT, L. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

ATAPATTU, S. Climate Change: disappearing states, migration, and challenges for international law. *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, v. 4, n. 1, 2014.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? *Working Paper*. New Issues in Refugee Research, Brighton, n. 34, mar. 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0d00/environmental-refugees-myth-reality-richard-black.html>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm.

CARVALHO, D. W. de. As mudanças climáticas e a formação do Direito dos desastres. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 397-415, 2013.

CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; SERRAGLIO, D. A. Vidas em movimento: os sistemas de proteção dos direitos humanos como espaços de justiça para os migrantes climáticos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 104-125, 2022.

COMO O DIH protege os refugiados e os deslocados internos? *CICV*, 22 jan. 2015. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os->

refugiados-e-os-deslocados-internos. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

DEFESA CIVIL atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8. *Casa Militar Defesa Civil RS*, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-7-66b-67813ba21f-66c4eed627af9>. Acesso em: 12 ago. 2024.

EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. *Climate change and migration: legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*. Brussels: European Union: European Parliament, 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU\(2020\)655591_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655591/IPOL_STU(2020)655591_EN.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

HUQ, S.; ROBERTS, E.; FENTON, A. Loss and Damage. *Nature Climate Change*, v. 11, n. 3, 2013.

INDICE mondial des risques climatiques 2021: qui souffre le plus des évènements météorologiques extrêmes? *Germanwatch*, 2021. Disponível em: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/R%C3%A9sum%C3%A9del%27indicemondialedesrisquesclimatiques2021.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Summary for policymakers, in climate change 2023: synthesis report, contribution of working groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC, 2023.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. 2024 Global Report on Internal Displacement. *IDMC*, 2024. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW ORGANIZATION. *International law and standards applicable in natural disaster situations*. Roma: IDLO, 2009. Disponível em: [https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2014-11/Natural Disasters Manual %28IDLO 2009%29.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2014-11/Natural%20Disasters%20Manual%28IDLO%2009%29.pdf). Acesso em: 20 ago. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law*, Geneva, n. 34, 2019. Disponível em: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Glossary: Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP)*. Geneva: IOM, 2014. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep_glossary_en.pdf?language=en. Acesso em: 12 ago. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Leveraging human mobility to rescue the 2030 agenda IOM, flagship report for the SDG summit*. Geneva: IOM, 2023. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/leveraging-human-mobility-rescue-2030-agenda-iom-flagship-report-sdg-summit>. Acesso em: 16 out. 2024.

IONESCO, Dina. Let's talk about climate migrants, not climate refugees. *UN Sustainable Development Goals*, 06 jun. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/06/lets-talk-about-climate-migrants-not-climate-refugees/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LACERDA, M.; MAURÍCIO JÚNIOR, A. The not so humanitarian dichotomy refugees and economic migrants. *Nomas: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito*, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 33-48, 23 fev. 2021.

LAVOREL, S. Quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits États insulaires en développement? *Revue Juridique de L'Océan Indien*, n. 31, p. 325-337, 2021.

MALJEAN-DUBOIS, S. Au milieu du gué: le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques. In: TABAU, Anne-Sophie (ed.). *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques?: l'expérience de l'île de la réunion*. Aix-en-Provence: DICE Éditions, 2018. p. 123-134.

MARY ROBINSON FOUNDATION CLIMATE JUSTICE. *Protecting the rights of climate displaced people*: position paper. Dublin: MRFCJ, 2016. Disponível em: <https://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/07/Protecting-the-Rights-of-Climate-Displaced-People-Position-Paper.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. *Princípios orientadores relativos aos deslocados internos*. United Nations publication E/CN.4/1998/53/Add.2. Nova Iorque: Nações Unidas, 2001. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *UN Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

NATIONS UNIES. *Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, Décision 2/CMA.4*: modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1. 20 novembre 2022.

NATIONS UNIES. Conférence des Parties. *Décision 1/CP.16*: les accords de Cancún: résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention. FCCC /CP/2010/7/Add.1. 10 décembre 2010.

NATIONS UNIES. Conseil Economique et Social. *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*: E/CN.4/1998/53/Add.2: annexe du Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme. 16 octobre 1998.

NATURAL Disaster. *In*: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY Glossary. *EEA*, 2004. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/natural-disaster>. Acesso em: 12 ago. 2024.

OIM promove soluções para a migração na 79ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. *OIM Brasil*, 23 set. 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/>

oim-promove-solucoes-para-migracao-na-79a-sessao-da-assembleia-geral-da-onu. Acesso em: 16 out. 2024.

OLIVEIRA, E. C. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 5, n. 5, 2004.

ONYANGO, M. A.; UWASE, M. Humanitarian response to complex emergencies and natural disasters. *In*: INTERNATIONAL Encyclopedia of Public Health. 2. ed. [S. l.: s. n.], 2017. p. 106-116.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Gérer les risques climatiques et faire face aux pertes et aux dommages*. Paris: Éditions OCDE, 2022.

PERTES et préjudices: une obligation morale d'agir. *Nations Unies Action Climat*, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/fr/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>. Acesso em: 12 ago. 2024.

RIO GRANDE DO SUL, Brasil. *ACNUR*, 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/emergencias/rio-grande-do-sul-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SILVA, J. C. L.; REI, F. Invisíveis: a rejeição ao estatuto do refugiado ambiental. *Revista Leopoldianum de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos*, Santos, v. 39, n. 107/108/109, p. 105-122, 2013.

SUMMARY for Policymakers. *In*: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of working group II to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel On Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

THE UNHCR Climate Resilience Fund. *UNHCR Global Focus*, 2024. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/spotlight/climate-action/unhcr-climate-resilience-fund?_gl=1%2A18h2w15%2A_rup_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LjE3MDU5MzYwMjY.%2A_gcl_au%2AMjAzNzY5OTgzOC4xNzI1NDYyNTg1%2A_ga%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_ga_RDNCXLXWYH%2AMjE0NDIyMTkyLjE3MDU5MzYwMjY.%2A_rup_ga. Acesso em: 20 ago. 2024.

UNFCCC. *Subsidiary Body for Implementation, note by the secretariat*: a literature review on the topics in the con-

text of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change. FCCC/SBI/2012/INF.14. 15 november 2012.

UNHCR. Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters. *UNHCR*, 01 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage: technical paper. FCCC/TP/2013/2. *UNFCCC*, 9 Oct. 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016: New York declaration for refugees and migrants. A/RES/71/1*. New York: UN, 2016.

UNITED NATIONS. *Decision 1/CP.28: operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4*. FCCC/CP/2023/11/Add.1. 6 décembre 2023.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.