

**INCLUINDO A MOBILIDADE HUMANA NA ADAPTAÇÃO
À MUDANÇA DO CLIMA COM UMA ABORDAGEM
TRANSVERSAL DE JUSTIÇA CLIMÁTICA**



As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da Agência da ONU para as Migrações. As denominações utilizadas no presente material e a maneira como são apresentados os dados não implicam, por parte da OIM, qualquer opinião sobre a condição jurídica dos países, territórios, cidades ou áreas, ou mesmo de suas autoridades, tampouco sobre a delimitação de suas fronteiras ou limites.

A OIM está comprometida com o princípio de que a migração ordenada e humana beneficia os migrantes e a sociedade. Por seu caráter de organização intergovernamental, a OIM atua com seus parceiros governamentais, intergovernamentais e não governamentais para: salvar vidas e proteger as pessoas migrantes, impulsionar soluções para o deslocamento e facilitar vias para a migração regular.

Esta publicação foi financiada pelo Fundo da OIM para o Desenvolvimento como parte do projeto “Fortalecendo capacidades dos governos municipais e governo federal brasileiro para responder aos desafios relacionados à migração interna, meio ambiente e mudança do clima”.

Publicado por: Agência da ONU para as Migrações
SAUS Quadra 5 - Bloco N - Ed. OAB - 4º andar - Asa Sul - CEP: 70070-913 - Brasília-DF - Brasil
E-mail: iombrazil@iom.int Website: brazil.iom.int

Expediente

AGÊNCIA DA ONU PARA AS MIGRAÇÕES

Chefe da Missão da OIM no Brasil: Paolo Giuseppe Caputo

Coordenação executiva do projeto: Débora Castiglione

Pesquisa original: Débora Castiglione

Revisão de conteúdo: Pablo Escribano

Revisão de português: Kaynara Llamocca

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

Ministra: Marina Silva

Secretária Nacional de Mudança do Clima: Ana Toni

Diretor do Departamento de Políticas de Mitigação, Adaptação e Instrumentos de Implementação:
Aloisio Lopes Pereira de Melo

Coordenadora-Geral de Adaptação à Mudança do Clima: Inamara Santos Melo

Equipe: Adriana Brito da Silva, Pedro Alexandre Rodrigues Christ

Projeto gráfico e diagramação: Amanda Psiu – Psiu Studio

Esta publicação não foi editada oficialmente pela OIM.

Este documento/relatório foi publicado sem aprovação da Unidade de Publicações da OIM (PUB) em relação à adesão aos padrões de estilo e marca da OIM.

© OIM 2024

Esta publicação não deve ser usada, publicada ou redistribuída para fins principalmente destinados ou direcionados para vantagem comercial ou compensação monetária, com exceção de fins educacionais, por exemplo, para inclusão em livros didáticos.



**INCLUINDO A MOBILIDADE HUMANA NA ADAPTAÇÃO
À MUDANÇA DO CLIMA COM UMA ABORDAGEM
TRANSVERSAL DE JUSTIÇA CLIMÁTICA**





SÚMARIO

Siglas | 6

Glossário | 8

1. Introdução | 11

Conceitos da mobilidade humana associada aos fatores ambientais, desastres e mudança do clima | 12

2. Padrões da mobilidade humana associada à mudança do clima | 14

3. Abordagem transversal de justiça climática na mobilidade humana | 18

3.1. Desenvolvimento sustentável | 19

3.2. Direitos humanos | 20

3.3. Reconhecimento | 21

3.4. Aspectos distributivos | 22

3.5. Aspectos procedimentais | 23

3.6. Reparação ou restauração | 24

3.7. Prevenção da má-adaptação | 25

3.8. Mecanismos de implementação | 27

4. Direitos humanos relacionados à mobilidade humana na ação climática | 28

4.1. Migração | 31

4.2. Deslocamento por desastres | 33

4.3. Realocação planejada | 35

5. Mobilidade humana nas políticas de adaptação à mudança do clima | 38

6. Recomendações | 39

7. Conclusão | 42

8. Bibliografia | 43

9. Anexos | 49

9.1. Tabela-síntese: Marcos de referência | 49

9.2. Checklist: Mobilidade Humana e Justiça Climática | 52

SIGLAS

ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

DPU - Defensoria Pública da União

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

IPCC - Painel Intergovernamental sobre a Mudança do Clima

MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

OIM - Organização Internacional para as Migrações

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PNA - Plano Nacional de Adaptação

REDESCA - Relatoria Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

Sinpdec - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima



GLOSSÁRIO

Adaptação - Nos sistemas humanos, se refere ao processo de ajuste ao clima atual ou esperado e seus efeitos, de forma a moderar os danos ou aproveitar potenciais oportunidades benéficas. Nos sistemas naturais, se refere ao processo de ajuste ao clima atual e seus efeitos; a intervenção humana pode facilitar o ajuste ao clima esperado e seus efeitos (IPCC, 2022).

Desabrigado - Pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre (Brasil, 2023).

Desalojado - Pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre (Brasil, 2023).

Desastre - Uma grave desestruturação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala em razão de eventos perigosos em conjunto com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (UN, 2016).

Deslocamento por desastre - A movimentação de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual em consequência de um desastre ou para evitar o impacto de um perigo natural imediato e previsível (The Nansen Initiative, 2015).

Evacuação - Facilitação ou organização da transferência de indivíduos ou grupos de uma área/localidade para outra, a fim de garantir sua segurança e bem-estar (Global Protection Cluster, 2010).

Exposição (à mudança do clima) - A presença de pessoas; atividades econômicas; espécies ou ecossistemas; funções, serviços e recursos ambientais; infraestrutura; ou bens econômicos, sociais ou culturais em locais e cenários que poderiam ser afetados de maneira adversa (adaptado de IPCC, 2022).

Justiça climática - Justiça que junta o desenvolvimento e os direitos humanos para atingir uma abordagem centrada nas pessoas para enfrentar a mudança do clima, salvaguardando os direitos das pessoas mais vulneráveis e compartilhando os encargos e benefícios da mudança do clima e seus impactos de maneira equitativa e justa (IPCC, 2022).

Má-adaptação - Ações que podem levar a um risco maior de consequências negativas da mudança do clima, incluindo através do aumento de emissões de gases de efeito estufa, vulnerabilidade à mudança do clima maiores ou transferidas, resultados mais desiguais, ou diminuição do bem-estar, agora ou no futuro. Frequentemente, a má-adaptação é uma consequência não intencional (IPCC, 2022).

Migração climática - A circulação de uma pessoa ou grupos de pessoas que, predominantemente por razões de mudança súbita ou progressiva no ambiente devido às mudanças climáticas, são obrigadas a deixar o seu local de residência habitual, ou optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, dentro de um Estado ou por meio de uma fronteira internacional (OIM, 2019).

Migrante - Termo genérico não definido no direito internacional que, por uso comum, designa qualquer pessoa que se desloca para fora do seu local de residência habitual, quer no interior de um país quer através de uma fronteira internacional, a título temporário ou permanente, e por diversas razões. Este termo inclui uma série de categorias jurídicas bem definidas de pessoas, como os trabalhadores migrantes; as pessoas cuja forma particular de movimentação está juridicamente definida, como os migrantes objeto de tráfico de pessoas; bem como as pessoas cuja condição ou meio de movimentação não estejam expressamente definidos no direito internacional, como os estudantes internacionais (IOM, 2019).

Mudança do clima - Uma mudança no clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade natural do clima observada em períodos de tempo comparáveis (UNFCCC, 1992).

Perdas e Danos, e perdas e danos - A pesquisa costuma considerar que Perdas e Danos (em maiúsculas) se refere ao debate político sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), após o estabelecimento do Mecanismo de Varsóvia sobre Perdas e Danos em 2013, que busca “abordar perdas e danos associados aos impactos da mudança do clima, incluindo eventos extremos e eventos de início lento, em países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima”. Em minúsculas (perdas e danos), a expressão se usa para referir a qualquer forma de malefícios decorrentes de impactos (observados) e riscos (projetados), e podem ser econômicos e não-econômicos (IPCC, 2022).

Realocação planejada - No contexto de desastres ou degradação ambiental, incluindo quando em razão dos efeitos das mudanças climáticas, a realocação planejada é um processo em que pessoas ou grupos de pessoas se deslocam ou são assistidos para se deslocarem de suas casas ou locais de residência temporária e se instalam em um novo local onde são oferecidas as condições necessárias para reconstruir suas vidas. Geralmente se considera uma solução de último recurso (Brookings Institute, 2015).

Redução de risco de desastres - Objetivo referente ao desenvolvimento de políticas para prevenir novos desastres e reduzir os riscos de desastres existentes e de gerir os riscos residuais, que contribuam para reforçar a resiliência e, por conseguinte, para a consecução do desenvolvimento sustentável (UN, 2016).

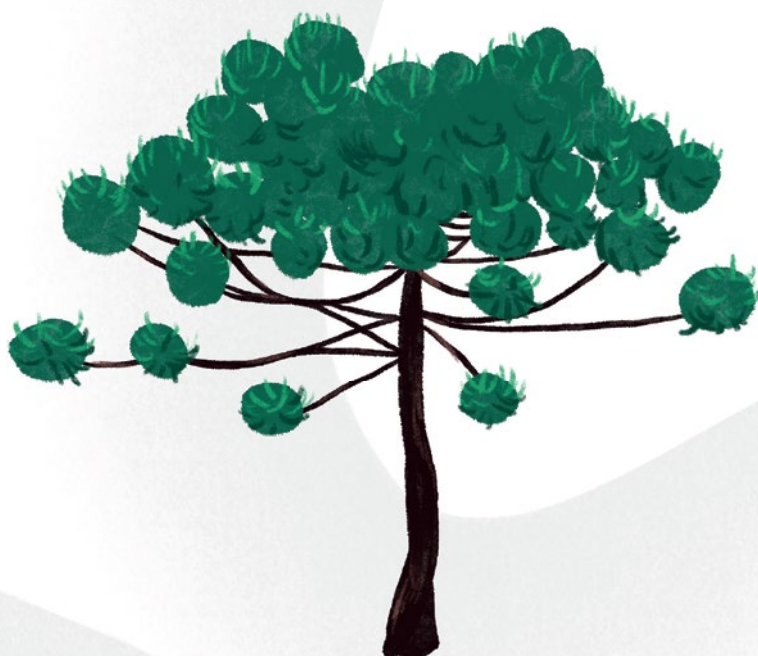
Resiliência - A capacidade de sistemas sociais, econômicos e ecológicos interconectados para lidar com eventos, tendências ou distúrbios perigosos, respondendo ou se reorganizando de maneiras que mantêm suas funções essenciais, identidade e estrutura. A resiliência é um atributo positivo quando mantêm as capacidades para adaptação, aprendizagem e/ou transformação (IPCC, 2022).

Risco - Um processo, fenômeno ou atividade humana que pode causar perda de vidas, ferimentos ou outros impactos à saúde, danos à propriedade, desestruturação social e econômica ou degradação ambiental (UN, 2016).

Risco de desastre - A potencial perda de vidas, ferimentos ou bens destruídos ou danificados que possam ocorrer a um sistema, sociedade ou comunidade em um período específico de tempo, determinada probabilisticamente em função de perigo, exposição, vulnerabilidade e capacidade (UN, 2016).

Sistemas de alerta precoce - Um sistema integrado de monitoramento e previsão de perigos, avaliação de risco de desastres, sistemas e processos de atividades de comunicação e preparação que permite que indivíduos, comunidades, governos, empresas e outros possam agir na redução de riscos de desastres de maneira preventiva (UN, 2016).

Vulnerabilidade (à mudança do clima) - A propensão ou predisposição para ser afetado de maneira adversa. A vulnerabilidade inclui uma variedade de conceitos e elementos, incluindo a sensibilidade ou suscetibilidade a impactos negativos e a falta de capacidade para lidar e se adaptar (adaptado de IPCC, 2022).



1. INTRODUÇÃO

O tema da mobilidade humana associada à mudança do clima foi incluído nos trabalhos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) pela primeira vez no Marco de Adaptação de Cancún (UNFCCC, 2011, p. 5, tradução nossa), que no ponto 14 (f) convida as partes a desenvolver “medidas para ampliar a compreensão, coordenação e cooperação relativa ao **deslocamento, migração e realocação planejada** induzidas pela mudança do clima, onde apropriado, nos níveis nacional, regional e internacional”. Nas últimas décadas, o acúmulo de evidência empírica tem permitido identificar não apenas o impacto da mudança do clima na mobilidade humana, mas também como este impacto varia de acordo com as interseções de gênero, raça, idade, etnia, local de residência e outros, refletindo que a mudança do clima interage com as condições de desigualdade nos países, inclusive no Brasil.

Com o objetivo de evitar que os efeitos da mudança do clima agravem as desigualdades existentes e promover o potencial da ação climática na superação destas desigualdades, a abordagem de justiça climática oferece importantes contribuições, trazendo um olhar para a equidade na ação climática. No entanto, a justiça climática ainda é difícil de definir, operacionalizar e monitorar, não havendo um consenso quanto à sua definição.

Conforme apontado pelo 6º relatório de avaliação do IPCC (2022, p. 37), os padrões futuros da mobilidade humana associada à mudança do clima vão depender não apenas dos impactos no meio ambiente, mas também do desenvolvimento de políticas públicas e planejamento enfocados a enfrentar estes impactos. No entanto, sob todos os cenários de aquecimento global, partes do mundo que estão hoje densamente povoadas podem se converter em inseguras ou inabitáveis. Assim, a mobilidade a partir destas áreas pode acabar por acontecer de forma mais espontânea, mais planejada, ou uma combinação de ambos (IPCC, 2022, p. 64). Para prevenir que os grupos historicamente desfavorecidos sejam mais fortemente impactados, é importante entender mobilidade humana e justiça climática como temas afins.

Esta cartilha mostra que, para que a mobilidade humana seja incorporada na adaptação à mudança do clima com uma abordagem transversal de justiça climática, é necessário considerar as interseções com questões de gênero, idade, raça, pertencimento a povos indígenas e comunidades tradicionais, dentre outras identidades e pertencimentos que podem variar conforme os contextos locais. É também importante incorporar uma abordagem baseada em direitos e centrada nas pessoas, a partir da relação intrínseca e indivisível entre direitos humanos e meio ambiente. Além disso, a abordagem de desenvolvimento sustentável, neste contexto, contribui para catalisar o potencial da mobilidade para o desenvolvimento e para a ação climática, e contribui a prevenir os fatores ambientais e climáticos adversos que podem impactar a mobilidade humana. Para isto, esta cartilha articula a literatura sobre mobilidade humana e justiça climática na adaptação à mudança do clima e oferece algumas recomendações e ferramentas.

Conceitos da mobilidade humana associada aos fatores ambientais, desastres e mudança do clima¹

Fatores ambientais, desastres e mudança do clima afetam os movimentos das pessoas de diferentes maneiras. O termo “mobilidade humana”, neste contexto, se refere a três formas específicas de movimento: migração, deslocamento e realocação planejada.

A **migração** se refere a movimentos predominantemente voluntários. As pessoas podem escolher se movimentar porque são afetadas ou estão expostas a ameaças ambientais e processos de degradação ambiental, e esta decisão pode ser uma estratégia positiva de gestão de risco que, quando ocorre de maneira segura e digna, pode ser apoiada por estratégias e planos de adaptação à mudança do clima e de gestão de riscos e de desastres. Migrantes e diásporas, incluindo pessoas que migram de maneira circular ou temporária, podem desempenhar um papel importante na construção de resiliência nas comunidades, por exemplo, através do envio de remessas e transferência de novos conhecimentos e habilidades para as comunidades de acolhida e origem.

O **deslocamento** é usado como um termo descritivo, e não um estatuto jurídico, para identificar movimentos mais forçados ou involuntários que podem ocorrer dentro de um país ou através de fronteiras internacionais. É frequentemente associado com conflitos, mas também se aplica a movimentos associados com desastres de início lento ou de início súbito (**deslocamento por desastres**). As pessoas que são deslocadas dentro dos seus próprios países são chamadas **pessoas deslocadas internamente (IDPs, na sigla em inglês)**. O **deslocamento transfronteiriço** se refere a deslocamentos entre países. Porque as pessoas tendem a ser obrigadas a se movimentar quando são evacuadas para evitar a exposição a ameaças, a **evacuação** preventiva é normalmente considerada uma forma de deslocamento, apesar de ser frequentemente de curto prazo. Quando as pessoas deslocadas não conseguem reestabelecer as suas vidas e atividades econômicas por um período de tempo longo, se diz que elas estão vivendo em deslocamento prolongado.

As **necessidades específicas do deslocamento por desastres** podem incluir a dificuldade de acessar serviços básicos (tais como saúde e educação) por causa de entraves administrativos, dificuldade de encontrar oportunidades laborais nos novos locais, ou falta de informação sobre o acesso a auxílios disponíveis. Em geral, o número de pessoas que precisaram sair das suas casas por causa do impacto de um desastre (no Brasil, desalojados e desabrigados) pode ser utilizado para estimar o deslocamento por desastres, quando não estão disponíveis outras informações mais específicas.



¹Adaptado de UNDRR (2019)

Os processos de **realocação planejada** podem ser entendidos como movimentos voluntários ou forçados, dependendo das circunstâncias. Em alguns casos, a realocação planejada é iniciada por pessoas ou grupos de pessoas e reflete os seus níveis de tolerância aos riscos. Em outros casos, são as autoridades que decidem que as pessoas precisam ser realocadas para a sua segurança e para a proteção dos seus direitos humanos, ainda que as pessoas não concordem com a realocação. Em todos os tipos de realocação planejada, a distinção entre “forçado” e “voluntário” é complexa e de certa forma artificial, já que se pode dizer que todas as pessoas que participam na realocação planejada precisam se movimentar por causa de fatores que estão fora do seu controle, incluindo os desastres, ameaças ambientais e os impactos da mudança do clima.

A distinção entre migração e deslocamento pode ser às vezes difícil de delinear. As situações podem não ser fáceis de distinguir, por exemplo, quando uma pessoa sai de uma área impactada por um desastre em busca de trabalho um mês depois do evento, entre muitas outras possíveis situações. Como resultado, a mobilidade humana muitas vezes se entende como um contínuo entre movimentos predominantemente voluntários e predominantemente forçados. As categorias são úteis, no entanto, para determinar as necessidades e vulnerabilidades específicas das pessoas.

Ainda, é importante mencionar que outras pessoas podem não conseguir se movimentar dos seus locais de residência, mesmo quando elas querem sair, e podem por isso ser obrigadas a ficar em locais de risco ou que já foram impactados por desastres. A estas situações, se costuma chamar de **imobilidade involuntária**. Em outros casos, as pessoas podem não querer sair dos seus locais de residência, apesar dos impactos dos desastres e das ameaças ambientais e mudança do clima, por exemplo quando se trata de territórios tradicionais, entre outras situações. A estas situações, se costuma chamar de **imobilidade voluntária**.



2. PADRÕES DA MOBILIDADE HUMANA ASSOCIADA À MUDANÇA DO CLIMA

Estudos empíricos sobre a mobilidade humana associada à mudança do clima mostram impactos diversificados e destacam a importância de considerar a interação entre mudança do clima e outros fatores ambientais com uma diversidade de fatores sociais, econômicos, políticos, entre outros, os quais dependem em grande medida do contexto e que contribuem para as decisões migratórias das pessoas e comunidades (IPCC, 2022, p. 37), assim como para os resultados dos processos migratórios (IPCC, 2022, p. 52). Esta diversidade de impactos demanda respostas complexas em termos de políticas públicas.

Diante dos desafios impostos pela mudança do clima, falhas na governança da mobilidade humana podem contribuir para o surgimento ou agravamento de crises humanitárias (Gilmore et al., 2024). Neste sentido, uma das principais conclusões do 6º relatório de avaliação do IPCC em termos de mobilidade humana é que, quando a migração é apoiada de maneira adequada e quando os níveis de agência e recursos são altos, a migração como resposta à mudança do clima pode reduzir a exposição e a vulnerabilidade socioeconômica (confiabilidade média) (IPCC, 2022, p. 1080).

Portanto, a relação entre mudança do clima e mobilidade humana não é linear. Os impactos da mudança do clima, em interação com outros, podem levar a um aumento na migração, mas também a uma diminuição, e podem ainda resultar em alterações na maneira como as pessoas se movem, impactando padrões prévios de mobilidade que podem incluir movimentos sazonais e temporários, por exemplo. Por outro lado, os fatores climáticos podem resultar em uma alteração dos destinos da mobilidade, do perfil das pessoas que migram, ou do uso de recursos (como as remessas enviadas pelas pessoas migrantes), entre outros.

A migração e o deslocamento relacionados com fatores ambientais e climáticos ocorre principalmente dentro das fronteiras nacionais. Esta é uma tendência que se observa globalmente, e nos casos em que esta mobilidade ocorre através de fronteiras internacionais, as evidências disponíveis indicam que é mais comum que isto ocorra entre países vizinhos (IPCC, 2022, p. 1080).

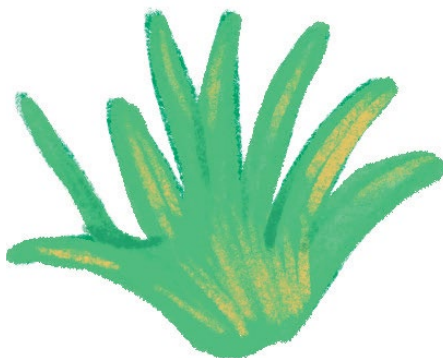
Estes impactos da mudança do clima na mobilidade humana muitas vezes se dão de forma indireta, através de fatores como as atividades econômicas (IPCC, 2022, p. 52). Estudos de caso no Brasil, por exemplo, identificam que a perda de produtividade agrícola relacionada à mudança do clima, em conjunto com o avanço de áreas de desertificação, “influencia os processos migratórios no semiárido brasileiro, o aumento da densidade habitacional em assentamentos urbanos precários, e a pressão nos ecossistemas” (Brasil, 2020, p. 254). No bioma Pampa, onde as principais atividades econômicas são a agricultura e a pecuária, a variabilidade climática já levou a perdas significativas de agricultura e rebanho, o que favorece a migração de produtores para as regiões Centro-Oeste e Norte do país (Brasil, 2020, p. 266). A migração interna de agricultores da agricultura familiar para as

cidades é, por sua vez, um importante fator que pode impactar o preço dos alimentos, com consequências para a segurança alimentar da população no Brasil (Brasil, 2020).

O 6º relatório de avaliação do IPCC identifica que algumas regiões das Américas são particularmente sensíveis à migração climática. Estas regiões incluem os Andes, os países do norte da América Central, as áreas secas da Amazônia e o Nordeste do Brasil (IPCC, 2022, p. 1751). Há evidências que apontam que as mudanças do clima no Nordeste podem, em alguns cenários climáticos, vir a acentuar a migração interna para o Sul e Sudeste, aprofundando desigualdades previamente existentes (Oliveira e Pereda, 2020). O Nordeste do Brasil é a região semiárida mais densamente povoada do mundo, e a sua população é altamente vulnerável às secas, que têm impactos bem documentados na segurança alimentar e hídrica, saúde humana e bem-estar na região (IPCC, 2022, p. 1710). Estes são fatores que explicam parcialmente as decisões migratórias de indivíduos e famílias.

É importante ressaltar que o impacto da mudança do clima pode ser o de reduzir, ao invés de aumentar, a migração, ao dificultar o acesso aos recursos necessários para migrar (IPCC, 2022, p. 52). A imobilidade no contexto dos riscos associados à mudança do clima pode refletir situações de falta de recursos e de agência, mas também uma escolha deliberada por permanecer nos locais de residência apesar dos riscos ambientais (IPCC, 2022, p. 52). Eventos extremos, como secas ou enchentes, podem prejudicar a mobilidade humana, deixando as pessoas presas ou isoladas nas suas localidades. Estas populações imobilizadas podem se encontrar com um duplo conjunto de riscos: “ao mesmo tempo em que não conseguem sair de onde estão para evitar as ameaças ambientais, a sua falta de capital pode deixá-las ainda mais vulneráveis às alterações ambientais” (IPCC, 2022, p. 1752, tradução nossa).

O Brasil é um país com alto risco de desastres. Segundo dados da Defesa Civil agregados no Atlas Digital de Desastres no Brasil, vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em 2023 foram registrados 681.693 desalojados e desabrigados por consequência de desastres. A série histórica mostra uma tendência de aumento do registro de pessoas que precisaram sair das suas casas (desalojadas e desabrigadas) nestes contextos. Estes dados, embora não reflitam exatamente o número de deslocamentos relacionados a desastres, podem servir como uma aproximação para entender a significativa dimensão dos deslocamentos por desastres no Brasil.



No que diz respeito à realocação planejada, o 6º relatório de avaliação do IPCC (2022, p. 1086, 1117) aponta que, em todos os cenários, se espera que seja necessário ampliar significativamente os esforços em realocação planejada em todo o mundo nos próximos anos. A realocação de comunidades é um tema delicado e que frequentemente leva a resultados insatisfatórios, particularmente em casos em que são necessárias múltiplas realocações, quando a agência das pessoas afetadas é limitada, e quando a realocação não consegue preservar as necessidades da comunidade em termos de meios de vida e práticas socioculturais, de maneira que as comunidades podem ver a sua capacidade de agência sendo desgastada de maneira contínua, com consequências negativas para o seu bem-estar (Gilmore et al., 2024). Este é, portanto, um assunto que necessita mais atenção e uma perspectiva transversal de justiça climática para que estes processos, quando necessários, não agravem desigualdades preexistentes.

No Brasil, ainda são escassas as análises sistemáticas acerca dos locais onde a realocação planejada seria possivelmente necessária. Estudos de caso na literatura descrevem casos de reassentamento de comunidades localizadas em áreas de risco de desastres (Correa, 2011; OIM, 2017). Em São Paulo, a comunidade caiçara da Enseada da Baleia, na Ilha do Cardoso, é geralmente considerada um caso emblemático, em que a realocação planejada da comunidade para um novo lugar dentro de seu território tradicional foi protagonizada e liderada pela própria comunidade – que inclusive levantou os recursos econômicos para enfrentar os custos da realocação –, em particular pelas mulheres (Gini; Cardoso; Ramos, 2020). Os casos de reassentamento e realocação planejada descritos na literatura evidenciam o uso de soluções *ad hoc*, o que é em parte resultado da ausência de um marco legal robusto sobre a temática.

No Brasil, país com uma zona costeira densamente povoada, este tema ganha particular importância. Principalmente ao se considerar os desafios específicos enfrentados por povos e comunidades tradicionais como indígenas, marisqueiros, caiçaras e outros que vivem dos recursos do litoral e para os quais o aumento do nível do mar pode ter importantes consequências em termos de perdas e danos econômicos e não econômicos, consequências que poderiam ser agravadas na ausência de ações preventivas e proativas.

Os impactos da mudança do clima na vida das pessoas e comunidades não são iguais, e famílias com pior renda, jovens, mulheres chefes de família, entre outros, sofrem de maneira desproporcional os impactos das ameaças climáticas nos seus meios de vida (IPCC, 2022, p. 53). Por exemplo, mesmo quando as variações em água são sutis no clima, elas afetam agricultores familiares com perdas de cultivos e de renda, aumento dos preços dos alimentos, entre outros fatores que podem incentivar a migração para áreas urbanas, por vezes em situação de vulnerabilidade. A migração interna e a densificação dos assentamentos urbanos pobres também pressionam as áreas de preservação ambiental, podendo levar ao aumento do risco de desastres (Brasil, 2020, p. 271), criando desafios para a adaptação nas cidades.

As evidências disponíveis apontam que a vulnerabilidade à mudança do clima é composta por interseções entre gênero, raça, classe, etnia, idade, deficiência, renda, situação migratória, local de moradia, entre outros (IPCC, 2022, p. 53), incluindo seus impactos na mobilidade humana. Por exemplo, em contextos de migração e deslocamento associados aos impactos climáticos, as mulheres podem estar suscetíveis a perder a sua autonomia e liderança (IPCC, 2022, p. 1751). Esta situação foi identificada, por exemplo, em alojamentos temporários organizados após desastres.

Esta vulnerabilidade aos impactos da mudança do clima pode exacerbar as desigualdades preexistentes, criando situações que podem ser difíceis e custosas de reverter, incluindo o risco de deslocamento e migração em condições vulneráveis. Além disso, há também evidências que apontam que as estratégias de adaptação atuais não incluem a redução da pobreza e os determinantes sociais da vulnerabilidade tanto quanto poderiam (IPCC, 2022, p. 53). Isto reforça a importância de uma abordagem transversal de justiça climática na adaptação à mudança do clima.



3. ABORDAGEM TRANSVERSAL DE JUSTIÇA CLIMÁTICA NA MOBILIDADE HUMANA

O debate sobre Justiça Climática no âmbito das discussões e processos multilaterais sobre mudança do clima existe há alguns anos, e este conceito foi incorporado no preâmbulo do Acordo de Paris (2015), notando sua importância na ação climática. Ainda que não exista uma definição de consenso sobre a Justiça Climática, esta abordagem implica incluir um enfoque de justiça e igualdade na ação climática, buscando não apenas evitar o impacto desigual, mas também contribuir para superar as desigualdades e injustiças preexistentes que, como vimos anteriormente, interagem com os impactos da mudança do clima e podem ser agravadas por estes impactos. Vale ainda ressaltar que a justiça climática chama a atenção para o fato de que as pessoas e comunidades mais impactadas pela mudança do clima, incluindo povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, frequentemente não são aquelas que mais contribuíram para este processo.

Assim, a justiça climática busca abordar de que maneira as políticas públicas de enfrentamento à mudança do clima têm implicações éticas e práticas (Strange; March; Satorras, 2024). Por exemplo, esta perspectiva permite ressaltar a importância de fortalecer ações de adaptação que previnam e minimizem os riscos de deslocamento, com o objetivo de evitar o sofrimento desproporcional das pessoas e comunidades que estariam sob risco. Desta maneira, não se trata apenas de prevenir o agravamento das desigualdades preexistentes por conta dos impactos da mudança do clima, mas de aprofundar o conhecimento e o desenvolvimento de soluções sobre os impactos específicos, para não deixar ninguém para trás. Portanto, a justiça climática tem implicações no compartilhamento justo e equitativo dos custos e benefícios da adaptação, em sintonia com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

De maneira ampla, o enfoque na justiça climática implica dedicar esforços diferenciados a temas como adaptação, perdas e danos, e incorporação dos conhecimentos indígenas e tradicionais na ação climática, com atenção aos impactos específicos experimentados por diferentes grupos e às respostas individualizadas, orientadas a responder a estes impactos específicos. No entanto, o fato de não haver uma definição de consenso implica em importantes desafios na hora de operacionalizar, implementar e medir o progresso em direção à justiça climática. O Glossário do 6º Relatório de Avaliação do IPCC (2022, p. 2913) define a justiça climática como:

Justiça que junta o desenvolvimento e os direitos humanos para atingir uma abordagem centrada nas pessoas para enfrentar a mudança do clima, salvaguardando os direitos das pessoas mais vulneráveis e compartilhando os encargos e benefícios da mudança do clima e seus impactos de maneira equitativa e justa.

A partir desta definição, é possível identificar e desenvolver alguns aspectos importantes para promover uma abordagem transversal de Justiça Climática, com enfoque no desenvolvimento sustentável, na garantia de direitos e em preocupações com o compartilhamento justo de encargos e benefícios, em linha com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Além disso, é importante também levar em consideração a literatura existente sobre justiça climática e as dimensões que esta identifica, além de instrumentos de operacionalização do conceito, que vêm sendo experimentados em políticas públicas voltadas para a ação climática. Em geral, se indicam as dimensões de reconhecimento, distributiva, procedimental e restaurativa. Estas dimensões têm paralelo com conjuntos de direitos e paradigmas da justiça.

3.1. Desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável se enfoca nas escolhas que devem ser feitas no presente para garantir um futuro melhor, assegurando que as necessidades atuais das sociedades humanas sejam abordadas sem comprometer as oportunidades de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Para isso, é necessário equilibrar o crescimento econômico, a inclusão social, e a proteção ambiental. Em contrapartida, o desenvolvimento insustentável acontece quando as pessoas buscam garantir benefícios de curto prazo sem considerar os danos que estes podem provocar em outras pessoas ou no meio ambiente, já que frequentemente os benefícios de curto prazo têm consequências a longo prazo.

Quando o desenvolvimento é sustentável, todas as pessoas têm acesso ao trabalho decente, saúde e educação, e o uso dos recursos naturais evita impactos como a poluição e perdas permanentes ao meio ambiente. Nestes cenários, as escolhas de políticas públicas garantem a superação das desigualdades e da discriminação, com o objetivo de não deixar ninguém para trás. Em 2015, os estados-membro das Nações Unidas traduziram a sua visão para o desenvolvimento sustentável na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A agenda conta com 17 objetivos, com metas ambiciosas que devem ser atingidas até 2030, incluindo as três dimensões: economia, desenvolvimento social e meio ambiente. Estes objetivos e suas metas associadas estão inter-relacionados, buscando a coerência das intervenções que enfocam em diferentes áreas.

Saiba mais sobre a Agenda 2030 e seus 17 objetivos:



Uma abordagem voltada para o desenvolvimento sustentável implica em priorizar ações de adaptação que, além de reduzirem as vulnerabilidades à mudança do clima, gerem benefícios e melhorem as condições de vida, buscando ir além das medidas reativas. Por exemplo, as medidas de adaptação podem buscar diversificar e fortalecer a resiliência das economias locais ou promover um melhor acesso de todos aos serviços públicos. Há importantes formas de buscar sinergia entre as ações de adaptação relacionadas à mobilidade humana e o desenvolvimento sustentável, por exemplo, quando as medidas de reconstrução após um desastre, as medidas de realocação planejada ou a urbanização impulsionada pela migração interna avançam no uso de construções mais resilientes e sustentáveis, ou quando as medidas que buscam contribuir à transição energética

impulsionam a integração socioeconômica de migrantes internos ou internacionais que buscam se inserir nas comunidades de acolhida.

3.2. Direitos humanos

Os direitos humanos são direitos garantidos a todas as pessoas simplesmente pelo fato de serem pessoas: eles são inerentes a todos nós, independente da nacionalidade, gênero, origem étnica ou nacional, raça, religião, idioma, situação migratória ou qualquer outra característica. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, foi o primeiro documento no direito internacional a definir os direitos humanos fundamentais que devem ser protegidos de maneira universal.

A DUDH, que cumpriu 75 anos em 2023, continua a ser o fundamento de todo o direito internacional dos direitos humanos, e conta com 30 artigos que detalham os princípios e elementos das convenções, tratados e instrumentos de direitos humanos, presentes e futuros. A Declaração Universal, em conjunto com os dois Pactos – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – formam a Carta Internacional de Direitos.

O princípio da universalidade dos direitos humanos é a pedra angular do direito internacional de direitos humanos. Este caráter universal dos direitos humanos está consagrado no artigo 1º da Declaração Universal (ONU, 1948), que afirma que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. Além do princípio da universalidade, os direitos humanos são inalienáveis, significando que devem ser sempre garantidos, e qualquer restrição a estes direitos deve ocorrer apenas em situações específicas e seguindo o devido processo legal.

Os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes. Isto significa que um conjunto de direitos não pode ser plenamente aproveitado sem os demais. Ainda, o princípio da equidade e não discriminação, consagrado no artigo 2º da Declaração, garante a igualdade e é transversal a todo o direito internacional dos direitos humanos, sendo o tema central de dois instrumentos: o Pacto Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e o Pacto Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

Saiba mais sobre os Direitos Humanos:



3.3. Reconhecimento

A dimensão de reconhecimento se refere à necessidade de reconhecer a diversidade de atores sociais impactados pela mudança do clima, na sua pluralidade de necessidades, desejos e capacidades de adaptação. Também inclui o reconhecimento da existência de vulnerabilidades e desigualdades que impactam os diferentes grupos sociais de maneiras assimétricas. Ao colocar o foco nas desigualdades existentes na sociedade e na desigualdade associada aos impactos da mudança do clima, mas também na pluralidade de desejos e capacidades de adaptação, a dimensão de reconhecimento pode ser considerada uma pré-condição para as demais dimensões da justiça climática (Juhola et al., 2022).

Em termos de mobilidade humana, a dimensão de reconhecimento pode ser entendida de diversas maneiras. Por um lado, as pessoas migrantes internas ou internacionais podem estar mais vulneráveis aos impactos da mudança do clima, por exemplo, se em um contexto de agravamento da frequência e intensidade de desastres associados à mudança do clima, estas pessoas tiverem barreiras de acesso aos meios de prevenção, como alertas antecipados que podem não estar disponíveis nos seus idiomas ou de uma forma compreensível (IASC, 2011). Reconhecer as necessidades e vulnerabilidades diferenciadas das pessoas migrantes internas e internacionais neste contexto é um exemplo da aplicação da dimensão de reconhecimento na adaptação à mudança do clima.

Por outro lado, as capacidades de adaptação variam entre grupos sociais: em condições de segurança e dignidade, com apoio adequado e onde os níveis de agência são altos e os recursos são suficientes, a migração é parte das respostas à mudança do clima e pode reduzir a exposição e vulnerabilidade a estes impactos (IPCC, 2022, p. 96). No entanto, a capacidade de recorrer à migração como resposta pode observar importantes desigualdades, por exemplo, relacionadas ao gênero, devido aos papéis sociais atribuídos às mulheres, ao acesso desigual à propriedade da terra e a fontes de renda, entre outros fatores (Escribano; Piñeiro, 2022). Reconhecer que a capacidade de migrar e as condições em que a migração ocorre são diferentes entre os grupos sociais é um exemplo da aplicação da dimensão de reconhecimento na adaptação à mudança do clima.



3.4. Aspectos distributivos

A dimensão distributiva da justiça climática refere-se à maneira como os impactos da mudança do clima e das medidas de adaptação – tanto negativos como positivos – estão distribuídos nas sociedades. Esta dimensão está associada ao conceito de equidade, já que busca uma distribuição equitativa e igualitária dos recursos, oportunidades e capacidade de prevenir riscos e ameaças climáticas entre grupos diversos entre si (Juhola et al., 2022). Além da abordagem de equidade entre pessoas e grupos sociais na distribuição dos custos e benefícios da adaptação à mudança do clima, a dimensão distributiva também pode ser entendida a partir do enfoque na distribuição de custos e benefícios entre os níveis local e nacional (Juhola et al., 2022), e em outras escalas geográficas.

A ideia de distribuição de encargos e benefícios está em linha com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e busca uma justa distribuição dos custos associados à ação climática, assim como dos seus benefícios. Para isto, é preciso partir do reconhecimento de que as pessoas mais impactadas pela mudança do clima, em geral, não são aquelas que mais contribuíram aos processos de degradação ambiental e às atividades que provocam os processos associados à mudança do clima. Isto implica em identificar que a mudança do clima traz consigo injustiças, e são estas injustiças que se busca equilibrar através de uma distribuição mais equitativa dos encargos e benefícios.

Desta forma, não devem ser as pessoas mais pobres e em situações mais vulneráveis a enfrentar sozinhas os custos da adaptação. É preciso assegurar que elas também recebam os benefícios da adaptação de maneira adequada às suas necessidades. Com frequência, comunidades expostas aos riscos climáticos enfrentam os custos econômicos e não econômicos relacionados a estes riscos, mesmo que sua contribuição aos processos que causam a mudança do clima seja mínima. Assim, a dimensão distributiva busca corrigir estas assimetrias.

No que toca à mobilidade humana, a dimensão distributiva pode ser entendida a partir de diferentes perspectivas. Por exemplo, comunidades expostas a processos de aumento do nível do mar e erosão costeira podem enfrentar altos custos como consequência destes impactos, que estão relacionados, por exemplo, à sua necessidade de se mudar para locais mais seguros, à desvalorização de suas propriedades, entre outros. Identificar as necessidades futuras de realocação planejada, em especial para povos e comunidades tradicionais, pode ser importante para garantir que estas ações recebam provisões e orçamento específicos, de maneira a apoiar as comunidades para que não precisem enfrentar sozinhas os altos custos da realocação.

Outro exemplo em termos de mobilidade humana é o investimento de recursos em ações antecipatórias que possibilitem prevenir e mitigar o deslocamento, com uma atenção especial às pessoas com menos capacidades para sair do local onde estão de forma autônoma (que podem ter, por exemplo, menos acesso aos alertas antecipados e outras formas de prevenção), e que, portanto, poderiam estar em maior risco de deslocamento. Na ausência destas ações antecipatórias, os custos associados à mobilidade podem acabar por recair sobre as famílias e indivíduos. Investir adequadamente em ação antecipatória para prevenir, mitigar e responder melhor ao deslocamento pode ser entendido como estando em linha com a ideia de compartilhamento equitativo e justo de encargos e benefícios.

Também é importante dar atenção para situações em que uma medida de adaptação que tem resultados positivos para alguns grupos pode acabar por aumentar o risco de deslocamento para

outros. Assegurar que medidas de adaptação que trazem benefícios para certos grupos não aumentem o risco de deslocamento ou imobilidade involuntária, entre outros impactos negativos, para outras comunidades é um exemplo da aplicação da dimensão distributiva da justiça climática na mobilidade humana.

Assim, mais além de identificar e reconhecer estes casos, é importante também atribuir com antecedência suficiente um orçamento adequado para as medidas que se pretende implementar e que podem atender às necessidades de adaptação das populações mais vulneráveis. Por exemplo, a garantia de que haverá orçamento adequado para ações de prevenção, mitigação e resposta ao deslocamento por desastres, ou para construções adequadas, com acesso à urbanização apropriada, serviços e demais direitos nos casos de realocação planejada.

3.5. Aspectos procedimentais

A dimensão procedimental da justiça climática refere-se às considerações sobre processos de participação nas soluções para o enfrentamento à mudança do clima, incluindo a construção de soluções para a adaptação de maneira justa. Implica, portanto, pensar sobre como as decisões são feitas, e que grupos e pessoas têm condições de participar. Esta participação pode se dar, por exemplo, na produção de informações para embasar as decisões em adaptação, ou nas ideias e conhecimentos que são incorporados, entre outras questões. Neste contexto, processos e procedimentos de tomada de decisão sobre adaptação à mudança do clima podem ser considerados justos quando são transparentes, auditáveis, participativos, e incluem uma diversidade de vozes, necessidades, valores e perspectivas (Juhola et al., 2022).

A dimensão procedimental implica também uma reflexão sobre a importância de que as informações pertinentes para adaptação estejam disponíveis de maneira justa e equitativa. Na mobilidade humana, a dimensão procedimental pode se manifestar, por exemplo, em um esforço para a inclusão de migrantes internos e internacionais nas decisões sobre a adaptação nas comunidades em que vivem e nas comunidades de origem. Além disso, implica na inclusão de processos robustos de consulta e participação como parte de algumas medidas específicas relacionadas à mobilidade humana, tais como a realocação planejada, entre outras. Assim, é importante que toda a informação relevante esteja disponível, mas também que esteja disponível com a antecedência necessária e com as condições de acessibilidade para que todas as pessoas impactadas se informem e ponderem suas opções. Esta dimensão está em sinergia com os direitos de procedimento, que foram analisados no sistema interamericano à luz dos fatores ambientais e mudança do clima e que se detalham mais adiante.



3.6. Reparação ou restauração

A dimensão restaurativa se refere às considerações sobre os impactos negativos da mudança do clima nas pessoas e comunidades afetadas, principalmente aquelas mais vulneráveis. Em outros âmbitos da justiça, principalmente na justiça criminal, o conceito de justiça restaurativa se refere a uma perspectiva que muda o foco dos perpetradores para as vítimas, ao reconhecer que o dano ocorreu e buscar reparar os seus impactos (Forsyth et al., 2021). No contexto da adaptação à mudança do clima, a dimensão restaurativa implica em reconhecer os impactos negativos e os danos que ocorreram, bem como a necessidade de estabelecer mecanismos de reparação, de modo a restaurar a dignidade das pessoas afetadas e reconciliar injustiças. Nesta perspectiva, o debate sobre a dimensão restaurativa da justiça climática está associado aos debates sobre perdas e danos, que destacam os impactos irreversíveis experimentados e atribuídos à mudança do clima (Juhola et al., 2022).

Perdas e danos econômicos e não econômicos

A mudança do clima afeta e seguirá afetando muitos sistemas sociais, econômicos e ambientais. Têm se convencionado chamar estes impactos de perdas e danos econômicos e não econômicos. Perdas e danos econômicos podem ser entendidas como a perda de recursos, bens e serviços que podem e costumam ser intercambiados em mercados. Como tal, as perdas e danos econômicos devem ser registradas e evidenciadas nos sistemas econômicos nacionais, embora isto possa ser difícil em economias onde há um grande peso da informalidade. Os preços de mercado podem ser utilizados para estimar as perdas e danos econômicas.

Perdas e danos não econômicos podem ser entendidos como os remanescentes de itens que não são econômicos, quer dizer, aqueles que não costumam ser comprados e vendidos em mercados. A ausência de um valor de mercado é uma das principais razões pelas quais é difícil aferir as perdas e danos não-econômicos. No entanto, o seu efeito no bem-estar humano não é menos importante, pelo contrário. Em muitas sociedades, as perdas e danos não econômicas podem ser mais significativas do que as perdas e danos econômicas. Reconhecer e gerir o risco de perdas e danos não-econômicas deveria ser um aspecto central das políticas focadas no enfrentamento da mudança do clima. (UNFCCC, 2013).

A mobilidade humana pode ser entendida tanto como uma forma quanto como uma consequência das perdas e danos. Enquanto forma de perdas e danos ela é entendida principalmente como um tipo de perdas e danos não-econômicos, uma vez que a necessidade de sair do local de residência é um tipo de impacto da mudança do clima para o qual não se pode atribuir valor econômico. Enquanto consequência de perdas e danos, a mobilidade humana reflete também os processos através dos quais outras formas de perdas e danos – como a diminuição das fontes de renda, a perda de propriedade ou o deterioro das condições de saúde – podem impactar as decisões migratórias das pessoas e comunidades.

Abordar as perdas e danos, tanto econômicos quanto não-econômicos, no contexto da adaptação à mudança do clima, é importante para promover a reparação das comunidades impactadas e impedir o agravamento das situações de vulnerabilidade, de maneira a fortalecer as capacidades de adaptação. Isto permite fortalecer a resiliência e prevenir os fatores adversos que levam à migração e ao deslocamento.

Assim, esta dimensão implica em considerar os tipos de compensação e reparações que possam ser feitas às pessoas afetadas, de maneira sustentável. Na mobilidade humana, a dimensão restaurativa pode se traduzir, por exemplo, no reconhecimento e medidas de compensação para pessoas deslocadas por desastres. Além disso, pode incluir considerações sobre perdas e danos – inclusive os não econômicos - que podem resultar também daqueles processos migratórios onde há mais agência, recursos e planejamento. É o caso, por exemplo, de pessoas migrantes indígenas e de comunidades tradicionais que podem encontrar dificuldades para manter seus idiomas e modos de vida em situações migratórias, incluindo, por exemplo, o acesso à educação e saúde específicas fora de seus territórios ancestrais.

Esta abordagem está em sinergia com as reflexões da justiça restaurativa aplicada às questões ambientais, que vem também sendo conhecida como justiça restaurativa ambiental. A justiça restaurativa ambiental muda o enfoque da punição do infrator que comete um dano ambiental e que responde diante do Estado pelo dano cometido. Em vez disso, concentra-se na comunidade prejudicada que sofreu os impactos do dano ambiental cometido, buscando processos de engajamento das vítimas (e dos perpetradores) na identificação e reparação dos danos (Forsyth et al., 2021). No Brasil, a justiça restaurativa é baseada na resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

3.7. Prevenção da má-adaptação

A incorporação de uma abordagem transversal de Justiça Climática na adaptação implica adotar medidas para evitar a má-adaptação, entendida como aquelas situações em que os esforços para adaptação à mudança do clima acabam por, ainda que de maneira não intencional, gerar impactos negativos para algumas pessoas e comunidades, aumentando a sua vulnerabilidade e prejudicando a sua capacidade de adaptação à mudança do clima. É o caso, por exemplo, quando a construção de novas infraestruturas resulta no deslocamento de comunidades que estavam assentadas nestes locais.

Evidências sobre a má-adaptação em alguns setores e sistemas mostram que respostas inapropriadas à mudança do clima reforçam a vulnerabilidade a longo prazo, resultando em exposição e riscos que podem ser difíceis e custosos de alterar no futuro (IPCC, 2022, p. 85). Em outras palavras, a má-adaptação pode contribuir para o agravamento das condições de desigualdade atuais e criar situações complexas que podem ser difíceis de reverter. Desta maneira, incluir uma análise sobre o risco de má-adaptação é importante na elaboração de medidas de adaptação à mudança do clima.

A má-adaptação pode ocorrer por razões variadas, como conhecimento inadequado e o planejamento e implementação de governança de curto prazo, fragmentada, setorializada e não inclusiva (IPCC, 2022, p. 85). Um exemplo disto é o plantio de árvores inadequadas nas florestas, que podem causar deslocamento de povos indígenas e outros povos e comunidades que vivem dos recursos florestais (IPCC, 2022, p. 85). Abordagens baseadas em direitos para a adaptação à mudança do clima, metodologias participativas e inclusão de conhecimentos indígenas e tradicionais, aliadas com processos de consulta e consentimento informado, fornecem mecanismos para evitar a má-adaptação (IPCC, 2022, p. 86).

Outra forma de reduzir a má-adaptação é usar na formulação de políticas públicas as dimensões de reconhecimento, procedimento e distributiva relacionadas à justiça climática, através de evidências que permitam identificar quais pessoas e grupos estão em situação de vulnerabilidade e risco, quem participa na tomada de decisões e quem se beneficia das medidas de adaptação. Além disso, uma estratégia para prevenir a má-adaptação é o uso de mecanismos de governança integrados e flexíveis que considerem os objetivos a longo prazo (IPCC, 2022, p. 86).

Portanto, as medidas de adaptação devem ser avaliadas não apenas pelos seus impactos positivos, mas também pelos seus potenciais impactos negativos, que devem ser identificados e adequadamente evitados, minimizados ou mitigados. O risco de má-adaptação deve ser avaliado para todas as pessoas impactadas, não apenas para a população que será a principal beneficiária de uma medida. Por exemplo, os processos de realocação planejada podem impactar pessoas que não são parte da comunidade que está sendo realocada, através de mecanismos indiretos, quando impactam os mercados ou serviços que outras comunidades obtinham da comunidade que será realocada, entre outros casos.



3.8. Mecanismos de implementação

A literatura sobre o assunto descreve também a operacionalização do conceito de Justiça Climática (Diezmartínez; Gianotti, 2022; Juhola et al., 2022), através de provisões específicas. Em um estudo focado nas ações de mitigação a nível local, Diezmartínez e Gianotti (2022) identificaram quatro tipos de ferramentas de políticas públicas locais para operacionalizar a justiça climática:

a) parcerias; b) conselhos de diversidade; c) ferramentas de promoção da equidade (principalmente na forma de perguntas orientadoras ou checklists); d) indicadores de justiça. De acordo com as autoras, estes instrumentos são utilizados por governos locais em uma ou mais etapas do processo de desenvolvimento e implementação das políticas públicas, buscando engajar e ouvir vários atores comunitários (Diezmartínez; Gianotti, 2022).

Estas ferramentas são inovadoras ao tratar a ação climática a partir de uma perspectiva sistêmica e que busca ir além das abordagens fragmentadas. Para a mobilidade humana, a perspectiva sistêmica sobre a ação climática é importante, já que, na interseção entre medidas enfocadas em setores diferentes e pensadas em isolado, o risco de deslocamento enquanto má-adaptação pode surgir de maneira não intencional como resultado do efeito combinado das diversas medidas, para além do efeito isolado de alguma medida específica.

Por exemplo, Diezmartínez e Gianotti (2022) mencionam que a combinação de políticas para a promoção de espaços verdes urbanos, eficiência energética, baixo carbono e outras podem, em conjunto, acabar por levar à saída das populações de menor renda para fora dos bairros que recebem estas melhorias. O foco na justiça climática e, sobretudo, na aplicação de ferramentas específicas busca prevenir tais consequências negativas para as populações que devem se beneficiar de políticas de mitigação e adaptação climática, através de uma análise coerente e integrada das intervenções propostas nos territórios, com consulta às pessoas impactadas.



4. DIREITOS HUMANOS RELACIONADOS À MOBILIDADE HUMANA NA AÇÃO CLIMÁTICA

Nos últimos anos, vem crescendo a compreensão sobre a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. A linguagem nos instrumentos internacionais tem reforçado esta compreensão, através de referências cruzadas e da busca pela coerência entre intervenções em diversas áreas. No que toca às políticas públicas de enfrentamento à mudança do clima, cabe mencionar que a Resolução nº 3/2021 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Relatoria Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) analisa o alcance das obrigações dos estados em matéria de direitos humanos no contexto de mudança do clima.

O documento esclarece que os Estados devem adotar medidas de mitigação e adaptação e que têm o dever de cooperar em boa-fé para este objetivo, em conformidade com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e guiando-se, de modo geral, pelos princípios fundamentais de justiça climática (CIDH, 2021, p. 14, art. 11). Também assegura que as medidas adotadas devem se guiar pela abordagem transversal de direitos (CoIDH, 2017).

Abordagem baseada em direitos

A abordagem baseada em direitos é um marco conceitual e uma ferramenta metodológica para entender o desenvolvimento como necessariamente baseado em padrões internacionais de direitos humanos, que deve promover e proteger os direitos das pessoas.

É uma integração consciente e sistemática de princípios de direitos humanos no desenvolvimento sustentável e contrasta com abordagens anteriores que se centravam principalmente na provisão de assistência ou no suprimento de necessidades. Ela busca ao mesmo tempo empoderar as pessoas para gozar e reivindicar os seus direitos, e fortalecer a capacidade dos detentores de obrigações para respeitar, proteger e observar estes direitos (IOM, 2015).

Estes documentos são importantes porque refletem compromissos de direitos humanos assumidos pelos estados, avançando também na sua interpretação em um contexto no qual os efeitos adversos da mudança do clima atingem e podem prejudicar o exercício efetivo dos direitos humanos. Estes compromissos são essenciais para a abordagem da mobilidade humana a partir de uma perspectiva transversal de justiça climática.

Em 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu um Parecer Consultivo sobre as obrigações dos estados parte do sistema interamericano em relação com o meio ambiente, no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, a partir de uma consulta realizada pelo estado da Colômbia. Assim, o Parecer Consultivo nº 23 de 2017 (CoIDH, 2017) se centra na relação entre meio ambiente e direitos humanos e esclarece o alcance das obrigações dos estados.

A relação entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos está ancorada no fato de que a degradação ambiental afeta a realização efetiva dos direitos humanos, já que estes dependem de um meio propício. Assim, o meio ambiente, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável são interdependentes e indivisíveis. Por conta desta conexão, vários sistemas de proteção dos direitos humanos reconhecem o direito a um meio ambiente saudável como um direito em si mesmo. Ao mesmo tempo, vários direitos são especialmente vulneráveis à degradação do meio ambiente e podem ser impactados negativamente em um contexto de mudança do clima.

O direito humano ao meio ambiente saudável é ao mesmo tempo individual e coletivo. Como um direito individual, está intimamente ligado a outros direitos, como o direito à saúde, o direito a não ser deslocado de maneira forçada e o direito à vida digna, por exemplo. Na sua dimensão coletiva, o direito ao meio ambiente saudável constitui um interesse universal que deve ser garantido às gerações presentes e futuras. Porque a degradação do meio ambiente pode causar danos irreparáveis às pessoas e sociedades, o meio ambiente saudável é um direito fundamental para a existência da humanidade.

Os direitos especialmente vinculados ao meio ambiente foram classificados no Parecer Consultivo nº 23/2017 (CoIDH, 2017) da Corte Interamericana em dois grupos. O primeiro grupo é composto pelos direitos cujo desfrute é especialmente vulnerável à degradação ambiental, identificados como direitos substantivos. Este conjunto inclui o direito à vida, à moradia e à água, assim como os direitos à alimentação, à saúde, à participação na vida cultural, à integridade pessoal e à propriedade, todos eles diretamente relacionados à mobilidade humana e que precisam ser garantidos tanto nos locais de origem quanto nos locais de trânsito e nas comunidades de destino, independente de qual seja o tipo de mobilidade.

Os direitos substantivos incluem também, de maneira importante, o direito a não ser deslocado de maneira forçada. Este direito é mencionado pelo Parecer Consultivo por referência ao princípio 6 dos Princípios Orientadores sobre os Deslocamentos Internos (OHCHR, 1998) e ao Informe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) sobre mudança do clima e direitos humanos (HRC, 2009). O Parecer Consultivo interpreta este direito à luz do artigo 29 da Convenção Americana, uma vez que os deslocamentos forçados relacionados à degradação ambiental podem desatar consequências negativas que prejudiquem o desfrute de outros direitos garantidos pelo Pacto de San José.

O Parecer Consultivo menciona ainda vários grupos especialmente vulneráveis, entre eles as pessoas e comunidades que dependem dos recursos naturais, economicamente ou para sua sobrevivência, e nota que “em muitos casos a especial vulnerabilidade destes grupos ocasionou a sua realocação ou deslocamento interno” (CoIDH, 2017, p. 33). Estes direitos também encontram amparo explícito na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais.

Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais

A Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, da qual o Brasil é signatário, protege os direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, sendo internalizada no direito brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002 (Brasil, 2002). A Convenção (ILO, 1989) centra-se nos direitos dos povos indígenas, incluindo os seus direitos territoriais, garantindo que os povos indígenas “não deverão ser trasladados das terras que ocupam” (Art. 16), o que significa que a realocação de povos indígenas para a realização de projetos enfocados à ação climática (ou outros) não deve ocorrer.

Em casos excepcionais, a Convenção estipula que “quando, excepcionalmente, o traslado e reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa” (Art. 16, 2.), sendo indispensável garantir que “sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar às suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento” (Art. 16, 3.). Se, excepcionalmente, o retorno se provar impossível – conforme determinado por acordo ou mediante procedimento adequado –, os povos indígenas “devem receber em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro” (Art. 16, 4.).

Ainda assim, quando o retorno não for possível, a Convenção estipula que “quando os povos interessados preferam receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas” (Art. 16, 4.). Igualmente, caso se observem perdas ou outros impactos negativos por causa da realocação, estes devem ser plenamente indenizados com as medidas apropriadas (Art. 16, 5.).

No Brasil, são reconhecidos 28 povos e comunidades tradicionais, definidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Brasil, 2007). Os povos e comunidades tradicionais contam com uma política específica para a promoção do seu desenvolvimento sustentável (Brasil, 2007), coordenada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT (Brasil, 2006).

Já o segundo grupo de direitos especialmente vinculados ao meio ambiente identificados pelo Parecer Consultivo nº 23/17 (CoIDH, 2017), é composto por aqueles cujo exercício promove uma melhor formulação das políticas ambientais, também identificados como direitos de procedimento. Estes englobam a liberdade de expressão e o direito de associação, o direito de acesso à informação, a um recurso efetivo e à participação na tomada de decisões. Assegurar tais direitos de procedimento é essencial para a elaboração de políticas públicas com enfoque de justiça climática, em sinergia com a dimensão procedimental detalhada acima.

Em todas as tipologias de mobilidade humana relacionadas à mudança do clima, a garantia dos direitos de procedimento é essencial e deve ser estendida a todas as pessoas, incluindo pessoas migrantes internas e internacionais, com atenção ao fato de que em alguns casos pode ser necessário adotar medidas específicas para garantir a sua participação, por exemplo, considerando a diversidade linguística dos grupos impactados. A participação ativa das pessoas impactadas pela mudança do clima e a salvaguarda dos seus direitos de procedimento é também essencial para a construção de soluções que previnam os fatores ambientais e climáticos adversos da mobilidade, e para a construção de soluções efetivas, inclusive em casos de deslocamento e realocação planejada.

4.1. Migração

Migrantes internos e internacionais, independente do motivo pelo qual migraram, do local de origem ou da sua situação migratória, têm direito a ser tratados com igualdade e sem discriminação, conforme estipulado no artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), que estabelece a igualdade de direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. A realização destes direitos em contexto de mudança do clima implica no acesso a serviços pertinentes em igualdade de condições e com atenção às especificidades relacionadas ao processo migratório. Por exemplo, para que os migrantes sejam plenamente incluídos em políticas de redução de riscos de desastres, com vistas a salvaguardar sua vida e segurança nestes contextos, pode ser necessário desenvolver sistemas de alerta culturalmente sensíveis e que respondam à diversidade linguística das pessoas que residem na região. Assim, os dados sobre migração interna e internacional são também importantes para se pensar medidas para a redução de risco em nível local.

Os migrantes internos e internacionais têm direito à participação e informação em igualdade de condições com as pessoas não migrantes, sem discriminação alguma. Assim, é importante que estejam informados sobre os riscos e impactos climáticos nos locais de origem, trânsito e destino. Além disso, é importante mencionar que a liberdade de movimento dentro do país e a liberdade de sair do país são direitos garantidos a todos no âmbito da Carta Internacional de Direitos, e devem ser respeitados em um contexto de impactos relacionados à mudança do clima.

Migrantes internacionais devem ter suas necessidades e direitos específicos considerados, incluindo o direito à assistência consular. Este direito pode ser particularmente importante diante de certos impactos da mudança do clima, como em um contexto de desastres ou diante de condições de saúde que podem ser criadas ou agravadas pela mudança do clima, como o impacto das ondas de calor ou de doenças transmissíveis, como a malária e outras.

Cabe ainda mencionar o princípio de não-devolução (non-refoulement), um princípio não derogável do direito internacional dos direitos humanos que proíbe a devolução de qualquer pessoa a um país onde a sua vida ou dignidade esteja sob risco, ou onde possa vir a sofrer perseguição, tortura, tratamento cruel, desumano, degradante ou outros danos irreparáveis (OHCHR, 2018). O princípio de não-devolução se

aplica a todas as formas de remoção ou transferência de pessoas para seu país de origem ou um terceiro país, independentemente de sua situação migratória, e se caracteriza pela sua natureza absoluta, que não admite exceções (OHCHR, 2018). Explicitamente mencionado em vários instrumentos do direito internacional, inclusive no Pacto de San José, este princípio vem sendo interpretado como uma salvaguarda de direitos humanos, para a proteção dos direitos à saúde e à vida, direitos específicos das crianças, entre outros.

Aplicação do princípio de não-devolução (*non-refoulement*) em contextos de degradação ambiental e mudança do clima

O princípio de não-devolução vem sendo interpretado por cortes e mecanismos internacionais de direitos humanos enquanto proteção contra violações sérias do direito à vida e direito a viver livre da tortura e do tratamento cruel, desumano e degradante. No caso *Ioane Teitiota vs. Nova Zelândia* (CCPR, 2016), o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas analisou o escopo da aplicação do princípio de não-devolução em casos de retorno a países impactados pela degradação ambiental e mudança do clima.

O caso se refere a um cidadão nacional de Kiribati que relatou que os impactos da mudança do clima e do aumento do nível do mar obrigaram a que ele migrasse para a Nova Zelândia. Teitiota solicitou reconhecimento como refugiado na Nova Zelândia, o que foi recusado pelos mecanismos nacionais em todas as instâncias. O caso foi então analisado pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que reforçou que não existe base no direito internacional ou doméstico para a aplicação da figura normativa do refúgio nestes casos.

Ao analisar a questão do retorno, o Comitê reconheceu que os Estados devem se abster de retornar pessoas para situações em que os impactos da mudança do clima no país de retorno colocam um risco ao direito de viver com dignidade. A análise foi embasada nos artigos 6º (direito a viver com dignidade) e 7º (proibição do tratamento cruel, desumano e degradante) do Pacto Internacional pelos Direitos Civis e Políticos.

O caso é significativo porque, pela primeira vez, o Comitê de Direitos Humanos da ONU reconheceu a aplicação do princípio de não-devolução a situações em que os impactos da mudança do clima são tão severos que podem significar um risco ao direito de viver uma vida com dignidade, sem ser submetido a tratamento desumano. A decisão reconheceu também que o direito a viver com dignidade impõe obrigações positivas aos Estados, o que significa que devem tomar medidas proativas para impedir violações a este direito no contexto de mudança do clima, reconhecendo ainda que os impactos da mudança do clima podem significar uma séria ameaça ao direito à vida (IOM, 2020).

A decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso Teitiota vs. Nova Zelândia reforça a importância da criação de vias de migração regular para pessoas impactadas pelos efeitos adversos da mudança do clima, em linha com o Objetivo 5 do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (IOM, 2020).

4.2. Deslocamento por desastres

A adaptação à mudança do clima tem um papel importante na concretização do direito das pessoas a permanecer nas suas casas e territórios. Portanto, a adaptação nos locais de residência, que contribui para prevenir o deslocamento, é essencial para garantir este direito (Displacement Solutions, 2013). No entanto, em contextos de desastre, o deslocamento (incluindo as evacuações preventivas) pode ser a melhor maneira de salvar vidas e proteger direitos, portanto, é preciso garantir condições de segurança e dignidade em contextos de deslocamento.

As evacuações preventivas, enquanto estratégia efetiva de gestão de riscos e desastres, podem proteger os direitos das pessoas em risco de deslocamento e salvaguardar as vidas, a saúde e a proteção efetiva das pessoas impactadas. Esta salvaguarda é uma obrigação do Estado em cuja jurisdição as pessoas se encontram. Assim, o investimento na melhoria das capacidades para realizar evacuações seguras e em condições de dignidade também deve ser entendido pela lente da justiça climática, enquanto instrumento de proteção de direitos humanos.

Medidas enfocadas na prevenção, resposta e recuperação após um desastre precisam incorporar de maneira transversal quatro conjuntos de direitos (IASC, 2011). São esses os i) direitos civis e políticos, com destaque para aqueles relacionados à proteção da vida, segurança e integridade física, e proteção dos laços familiares; ii) direitos sociais, em particular aqueles relacionados ao acesso à comida, saúde, abrigo e educação; iii) direitos econômicos, sociais e culturais, em particular aqueles relacionados à habitação, terra, propriedade e meios de vida; iv) direitos civis e políticos relacionados à documentação, liberdade de movimento no contexto de soluções duradouras, reestabelecimento de laços familiares, expressão e opinião, e direito à participação política. Todos eles encontram amparo na Carta Internacional de Direitos.

A garantia de acesso aos serviços básicos, como educação e saúde, sem discriminação de qualquer tipo, deve estar acessível para as pessoas deslocadas, de maneira a garantir a equidade (Displacement Solutions, 2013). Em situações de deslocamento, o abrigo e a ajuda humanitária devem ser oferecidos de maneira universal a todos que precisarem (CoIDH, 2017; CIDH, 2021). Igualmente, devem ser garantidas sem discriminação a assistência médica e o acesso aos serviços de saúde, o acesso à água potável e ao saneamento. Vale mencionar, no entanto, que além da importância de garantir os direitos das pessoas deslocadas, é preciso também garantir direitos das comunidades que as recebem, entendendo que os direitos de uns não podem ser realizados em detrimento dos direitos de outros.

Ao longo de todas as fases do desastre, mas em especial na prevenção, é preciso garantir o acesso à informação relativa aos riscos de deslocamento, alertas antecipados, locais seguros, rotas de evacuação, além de informações sobre perigos e direitos no contexto de deslocamento, inclusive os riscos à saúde que podem ocorrer durante e após um desastre (CoIDH, 2017; CIDH, 2021). Estas informações precisam ser oferecidas de maneira acessível, considerando a diversidade cultural e linguística do local.

Durante o deslocamento, podem ocorrer situações de separação entre familiares, o que representa um risco particular para crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência que dependem do cuidado de outros membros da família. Assim, é importante estabelecer medidas para facilitar o reestabelecimento dos laços familiares, em proteção do direito à convivência familiar e à coesão familiar e comunitária.

Além disso, em contexto de desastres é possível que as pessoas impactadas, incluindo as pessoas deslocadas, percam documentos de identificação e outros. Com isso, medidas específicas para garantir o acesso à documentação são importantes. No caso de pessoas migrantes internacionais, o acesso à documentação pode colocar desafios particulares, sendo também necessário garantir que tenham acesso à assistência consular, se assim o desejarem.

Proteção de direitos humanos e assistência a pessoas deslocadas através de fronteiras por consequência de desastres

Embora o deslocamento por desastres ocorra principalmente dentro das fronteiras nacionais, podem existir casos em que o deslocamento cruze fronteiras internacionais. Nestes casos, o deslocamento ocorre principalmente entre países fronteiriços (IPCC, 2022, p. 1080). Na América do Sul, a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) desenvolveu diretrizes para a assistência e proteção de direitos humanos de pessoas deslocadas através de fronteiras e de migrantes internacionais que se encontrem nas áreas afetadas por desastres.

Diretrizes Regionais em Matéria de Proteção e Assistência a
Pessoas Deslocadas através de Fronteiras e Migrantes em
Países Afetados por Desastres de Origem Natural - Disaster Displacement



O deslocamento não termina com o retorno das pessoas impactadas aos seus locais de residência habitual, mas sim quando estas não precisam mais de proteção social e assistência, uma vez que conseguiram se reestabelecer. Para isto, as pessoas deslocadas devem receber soluções para a reintegração no local de origem ou para a integração nos locais para onde se deslocaram ou onde será o seu reassentamento permanente. Nos casos em que o evento de desastre provoque a destruição de suas atividades econômicas, é preciso garantir o acesso a novos trabalhos de maneira sustentável e que não resulte em novos deslocamentos ou em uma migração subsequente em condições de vulnerabilidade, fazendo com que estas medidas estejam acessíveis sem discriminação alguma (Displacement Solutions, 2013).

Caso seja possível e se as pessoas impactadas desejarem, deve ser garantido o direito ao retorno ao local de origem no menor espaço de tempo possível, de maneira a evitar situações de deslocamento prolongado. Nos casos em que isto é desejado e não coloca riscos à vida, deve facilitar-se o retorno em condições de segurança e dignidade, incluindo a disponibilização de informações confiáveis e atualizadas, como por exemplo, sobre condições de segurança e habitabilidade sobre os locais de origem, para que as pessoas deslocadas possam exercer sua liberdade de movimento e de escolher a sua residência de maneira informada. Além disso, é preciso oferecer assistência para o processo de transição após o retorno, até que suas casas, atividades econômicas e serviços tenham sido restaurados plenamente (Displacement Solutions, 2013), assim como garantir que sejam assegurados os direitos de propriedade.

Assistência jurídica em contexto de desastres

No Brasil, a Defensoria Pública da União (DPU) atua nos três momentos de uma emergência relacionada a desastres, na prevenção e preparação antes de uma emergência, na resposta e assistência durante a emergência, e na recuperação pós-emergência, com o objetivo de garantir direitos como o acesso à assistência social e suporte financeiro, entre outros (DPU, 2022).

4.3 Realocação planejada

As realocações voluntárias e involuntárias podem significar um risco de violações de direitos humanos, empobrecimento, fragmentação social, entre outras consequências negativas. Evitar tais resultados é crucial (Displacement Solutions, 2013), o que ressalta a importância da abordagem transversal de direitos humanos na realocação. Assim, é importante integrar direitos, procedimentos e mecanismos relacionados à realocação, inclusive identificando indicadores que possam, com tanta precisão quanto possível, classificar onde, quando e para quem a realocação pode ser necessária como meio de providenciar uma solução duradoura para as pessoas impactadas pela mudança do clima (Displacement Solutions, 2013). Além disso, é preciso identificar as necessidades de assistência jurídica, financeira, e outras, para as pessoas potencialmente impactadas.

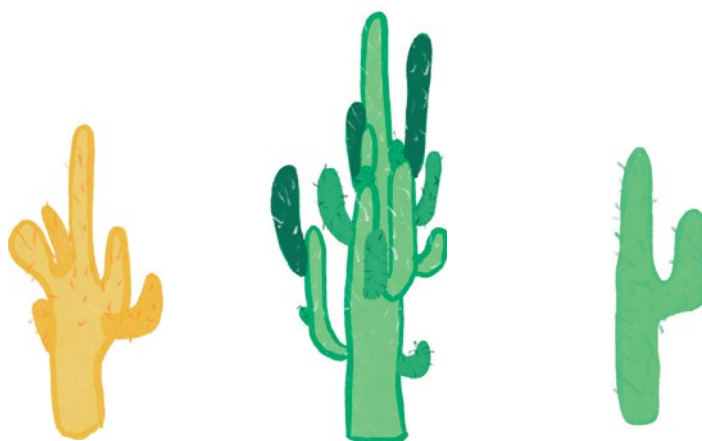
Para isso, é preciso considerar todo o ciclo da realocação na garantia de direitos, não apenas o momento de retirada da população de um local mais exposto a perigos para um local menos exposto. A demanda por realocação pode vir das próprias comunidades, e nestes casos, é importante que seus pedidos recebam a consideração adequada (Displacement Solutions, 2013). Para que possam articular esta demanda, os direitos de procedimento são essenciais, como o acesso à informação pertinente, inclusive sobre os impactos da mudança do clima.

De qualquer maneira, é importante que se garanta que a realocação só ocorra com consentimento pleno e informado das pessoas e comunidades afetadas (Displacement Solutions, 2013).

A realocação deve ainda garantir que os serviços básicos, como educação e saúde, estejam disponíveis para as pessoas realocadas nas comunidades de destino, e que os padrões dos serviços disponíveis garantam a equidade entre as pessoas realocadas e as comunidades de acolhida, de maneira consistente com a proteção universal de direitos humanos (Displacement Solutions, 2013). O planejamento de processos de realocação deve salvaguardar os direitos a, entre outros: acesso à terra e à propriedade, acesso a serviços públicos, preservação das instituições sociais e culturais; coesão comunitária e familiar; existência de meios de resolução pacífica de eventuais conflitos que possam surgir; acesso ao recurso eficaz e assistência jurídica (Displacement Solutions, 2013), direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e tradicionais (ILO, 1989); direitos de participação das crianças em tudo que lhes diz respeito, de maneira adequada à idade (UN, 1989), entre outros.

Nestes contextos, os direitos de procedimento se aplicam tanto à comunidade que será realocada quanto à comunidade de acolhida e demais comunidades impactadas. Portanto, todas as pessoas afetadas devem participar nos processos de consulta e receber as informações pertinentes, incluindo sobre os impactos e riscos ambientais e climáticos no seu local de moradia e os critérios objetivos que embasam tal classificação.

A retirada das construções em zonas costeiras cuja manutenção é insustentável não deve tampouco terminar a intervenção nestas zonas, já que pode ser necessária a realização de atividades de recuperação dos ecossistemas costeiros, que servem de proteção contra a continuação dos danos ao meio ambiente e, em muitos casos, são importantes na manutenção das atividades econômicas e culturais das comunidades costeiras. Isto é, a retirada das construções em zonas costeiras não encerra o processo que deve ocorrer nestes locais, em consonância com o entendimento de que a proteção ao meio ambiente é um bem em si mesmo, não dependendo para isto dos “serviços” prestados às populações humanas.





5. MOBILIDADE HUMANA NAS POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA

Segundo revisão realizada por Mombauer, Link e van der Geest (2023) a maioria (82,5%) dos Planos Nacionais de Adaptação submetidos à UNFCCC entre 2015 e 2022 incorporava a mobilidade humana de alguma maneira. Entre os 40 Planos Nacionais de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) submetidos à UNFCCC entre 2015 e 2022, 65% faziam referência à migração, 70% referenciavam o deslocamento e 52,5% referenciavam a realocação planejada (Mombauer; Link; van der Geest, 2023). Além disso, 70% dos PNA continham provisões específicas sobre ao menos uma das três tipologias de mobilidade humana. Estas provisões incluem o fortalecimento da proteção social e das atividades econômicas de maneira a impactar positivamente as oportunidades e resultados da migração ou reassentamento voluntário para comunidades vulneráveis (Federal Democratic Republic of Ethiopia, 2019, p. 58) ou a identificação de zonas adequadas, com base na sua viabilidade social e produtiva, para receber comunidades que precisem de ações de realocação planejada (Chile, 2015; Mombauer; Link; van der Geest, 2023).

A mobilidade humana foi mencionada no PNA do Brasil de 2016, incorporando de maneira direta ou indireta todas as tipologias mencionadas no Marco de Adaptação de Cancún. O tema é abordado principalmente enquanto impacto da mudança do clima e há ampla variação nos termos utilizados nas diferentes estratégias setoriais. Estas menções à mobilidade humana guardam clara afinidade com as preocupações relacionadas à justiça climática, em especial ao abordar a relação da mobilidade com a insegurança alimentar no campo e na cidade, com o crescimento urbano desordenado, com a construção de assentamentos em áreas de risco, a vulnerabilidade a doenças infecciosas sensíveis ao clima, o risco de imobilidade entre populações indígenas e tradicionais, entre vários outros exemplos.

Assim, a relação entre mobilidade humana e as preocupações da justiça climática no PNA do Brasil de 2016 se dão principalmente pela perspectiva da superação da vulnerabilidade socioeconômica e da construção do desenvolvimento sustentável, havendo oportunidades de aprofundamento na análise dos impactos diferenciais nos diversos grupos sociais, na integração transversal de direitos humanos e nos mecanismos de participação, assim como na incorporação das contribuições positivas das pessoas migrantes para a ação climática nos locais de origem e destino, entre outros temas.

6. RECOMENDAÇÕES

Algumas recomendações para a integração da mobilidade humana nas políticas e iniciativas de adaptação à mudança do clima são elencadas de maneira não exaustiva abaixo, incluindo sua contribuição a uma perspectiva que promove a justiça climática.

A) Definir os termos e conceitos.

Sob uma perspectiva enfocada na Justiça Climática, ajuda a definir quais são as necessidades e capacidades de adaptação transversais e específicas para cada tipologia de mobilidade humana, incluindo informação desagregada por gênero, pertencimento a povos e comunidades tradicionais, idade, condição socioeconômica, entre outros fatores relevantes.

B) Integrar todas as formas de mobilidade humana.

Incluir provisões específicas sobre migração, deslocamento e realocação planejada, de forma a abordar as necessidades das pessoas, oportunidades de desenvolvimento associadas à mobilidade, entre outras, além de considerar de maneira transversal as questões de direitos humanos pertinentes às diferentes formas de mobilidade humana.

C) Aprofundar o conhecimento sobre a relação entre mobilidade humana e mudança do clima.

Entre as ações enfocadas na ampliação do conhecimento sobre os impactos da mudança do clima nas sociedades, incluir perguntas de pesquisa e estratégias de produção de dados que permitam aprofundar o conhecimento sobre a mobilidade humana associada à mudança do clima, com dados desagregados que permitam entender vulnerabilidades e necessidades específicas e impactos desiguais.

D) Incluir provisões específicas.

Desde uma perspectiva da Justiça Climática, podem ser elaboradas provisões específicas a partir de dados desagregados por gênero, idade, etnia ou outros, e incorporar uma abordagem transversal de direitos que seja sensível aos direitos, necessidades e capacidades diferenciadas dos vários grupos.

E) Incluir mecanismos para a avaliação do risco de agravar os fatores negativos da mobilidade nas medidas de adaptação propostas, e mitigar estes riscos.

De maneira transversal em todas as medidas de adaptação, inclusive as que não têm relação direta com a mobilidade humana, avaliar se há risco de que a implementação destas medidas resulte no agravamento dos fatores negativos que levam à migração, podendo resultar em processos de mobilidade forçada, vulnerável ou com pouca agência, e mitigar estes riscos.

F) Enfocar não apenas nos resultados negativos, mas também nos impactos positivos e oportunidades da migração.

Promover o desenvolvimento sustentável, mobilizando as contribuições da migração e dos migrantes para o desenvolvimento das sociedades de origem, trânsito e acolhida, através de uma variedade de estratégias.

G) Promover a inclusão das pessoas migrantes internas e internacionais na elaboração das soluções.

Incluir nos processos de consulta apropriados a participação de pessoas migrantes, independente dos motivos que as levaram a migrar, considerando que podem necessitar de apoio específico (por exemplo, através de tradução) para a sua plena participação. Incluir, também, aquelas que viveram situações de deslocamento, as pessoas em risco de deslocamento, e as que poderiam necessitar ou ser impactadas por processos de realocação planejada nos processos participativos para a construção de soluções.

H) Considerar estratégias que contribuam à superação dos impactos desiguais da mudança do clima em todas as pessoas em movimento.

Em consonância com as evidências sobre os impactos desiguais da mudança do clima nas pessoas migrantes internas e internacionais, pessoas que sofreram deslocamento por desastres e outras, adicionar provisões específicas que contribuam à superação destas desigualdades, como por exemplo a criação de alertas antecipados culturalmente sensíveis e adaptados à diversidade linguística e cultural do local.

I) Considerar estratégias relacionadas à identificação de usos e habitabilidade da terra.

Identificar e avaliar espaços que possam receber abrigo temporário para pessoas deslocadas, que possam ser desenvolvidos para receber realocação de pessoas que se encontram em locais de alto risco, e identificar áreas em necessidade de realocação. Também identificar áreas que possam receber pessoas que migram de maneira mais espontânea, as necessidades de planejamento urbano associadas, entre outras. Isto inclui o desenvolvimento de critérios objetivos e baseados em evidências para classificação dos locais, assim como desenvolvimento de um conjunto de indicadores para monitorar estes aspectos ao longo do tempo.

J) Incluir uma abordagem abrangente que envolva distintos setores.

Políticas de adaptação à mudança do clima que incorporam considerações sobre a mobilidade humana podem utilizar diversas estratégias para abordar este tema. O Plano Nacional de Adaptação da Guatemala (Guatemala, 2018), por exemplo, inclui um capítulo específico sobre a mobilidade humana. Já o Plano Nacional de Adaptação do Peru (Peru, 2021) incorpora considerações sobre a mobilidade humana de maneira transversal e indica o desenvolvimento futuro de um plano de ação nacional sobre a migração climática. Com diferentes estratégias, estes exemplos mostram que a mobilidade humana associada à mudança do clima tem pertinência para vários setores da adaptação (como zonas costeiras, redução de riscos de desastres, energia, biodiversidade, entre muitos outros) e, portanto, pode ser incluída nas políticas de adaptação de maneira abrangente e transversal.

K) Acompanhar as provisões específicas de mecanismos de monitoramento e avaliação adequados.

Incluir indicadores concretos, com identificação de meios de verificação e responsabilidades sobre a sua implementação nas provisões específicas relacionadas à mobilidade humana. Os indicadores devem ainda incluir desagregação adequada, e quando pertinente, permitir o monitoramento do impacto diferencial nas pessoas migrantes internas e internacionais, incluindo pessoas deslocadas. Igualmente, incluir indicadores que permitam monitorar os riscos de má-adaptação relacionada à mobilidade humana, incluindo o deslocamento e a imobilidade.



7. CONCLUSÃO

A incorporação da mobilidade humana na adaptação à mudança do clima no Brasil é essencial como resposta aos impactos observados e previstos da mudança do clima, mas também como maneira de catalisar a ação climática para construir alternativas para o desenvolvimento que estejam baseadas na já intensa migração interna dos brasileiros e brasileiras. No entanto, a incorporação de considerações relativas à mobilidade humana pode se beneficiar de uma abordagem transversal de justiça climática, que permita proteger direitos de todas as pessoas em movimento e promover os resultados positivos da migração na construção de soluções para o enfrentamento à mudança do clima.

Os aspectos abordados nesta cartilha buscam promover o debate sobre o nexo entre mobilidade humana e justiça climática na adaptação, de maneira a apoiar o desenvolvimento de políticas de adaptação que incorporem estes temas em todos os níveis, e com o objetivo de contribuir a evitar que os efeitos da mudança do clima agravem as desigualdades existentes. A partir do olhar para as múltiplas interseções entre a mobilidade humana e a justiça climática, buscamos fortalecer o potencial da ação climática na construção de um mundo mais justo e igualitário, sem deixar ninguém para trás.

Este debate é importante porque, como apontado pelo 6º relatório de avaliação do IPCC, os padrões futuros de mobilidade humana associada à mudança do clima vão depender não apenas dos impactos no meio ambiente, mas também do desenvolvimento de políticas públicas e planejamento enfocados a enfrentar estes impactos (IPCC, 2022, p. 37). Assim, nos encontramos em um momento crucial para o desenvolvimento de políticas públicas e soluções capazes de, por um lado, prevenir os fatores ambientais adversos da mobilidade, e por outro, garantir que quando a mobilidade acontece, seja em condições de agência, com os recursos suficientes, e sobretudo com segurança e dignidade.



8. Bibliografia

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República: Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm

BRASIL. Decreto de 13 de julho de 2006. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/dnn10884.htm#:~:text=Altera%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20compet%C3%ancia%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm

BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14750.htm#art2

BRASIL. Quarta Comunicação Nacional do Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2020.

Disponível em:

<https://repositorio.mctic.gov.br/handle/mctic/4782>.

Brookings Institute; Georgetown University e UNHCR. Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change Through Planned Relocation. [s.l.]:

CCPR - INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS. CCPR/C/127/D/2728/2016. Ioane Teitiota v. New Zealand. [s.l.]: CCPR, 2016.

Disponível em:

<https://juris.ohchr.org/casedetails/2798/en-US>

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. Plan Nacional De Adaptación Al Cambio Climático. Santiago de Chile: Ministerio del Medio Ambiente, 2015.

Disponível em:

bit.ly/3BkpYtD

CIDH – COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución n° 3/2021. Emergencia Climática: alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Washington D.C.: OEA, 2021.

Disponível em:

https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf

CoIDH - CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. San José: CoIDH, 2017. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

CORREA, Elena. Preventive resettlement for populations at risk of disaster: Experiences from Latin America. Washington, DC: The World Bank, 2011.

Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/674571468047054696/pdf/702830ESW0P1100ventive0resettlement.pdf>

DIEZMARTÍNEZ, C.V.; GIANOTTI, A. G. S. US cities increasingly integrate justice into climate planning and create policy tools for climate justice. Nature Communications, [s.l.], v. 13, n. 5763, 30 set. 2022.

Disponível em:

<https://doi.org/10.1038/s41467-022-33392-9>

DISPLACEMENT SOLUTIONS. The Peninsula Principles on Climate Displacement within States. Geneva: Displacement Solutions, 2013.

Disponível em:

https://www.displacementsolutions.org/_files/ugd/9ec010_a3c43e289e824b7c8f3a0229a01d03ce.pdf

DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Manual de Atuação em Contexto de Calamidades e Emergências. [s.l.]: DPU, 2022.

Disponível em:

https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/10/Manual_5575006_Manual_de_Atuacao_em_Contexto_de_Calamidades_e_Emergencias.pdf

ESCRIBANO, Pablo; PIÑEIRO, Javier. Mapeo sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur. Buenos Aires: Secretaría Técnica de La Conferencia Suramericana Sobre Migraciones (St-Csm), 2022.

Disponível online em:

<https://tinyurl.com/ycx5vzt5>

FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA. Ethiopia's Climate Resilient Green Economy: National Adaptation Plan. [s.l.]: Federal Democratic Republic of Ethiopia, 2019. Disponível em:

<https://unfccc.int/documents/638463>

FORSYTH, Miranda et al. A future agenda for environmental restorative justice? The International Journal of Restorative Justice, [s.l.], p. 17-40, 2021.

Disponível em:

<https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/TIJRJ/2021/1/TIJRJ-D-20-00040>

GILMORE, E.A. et al. Defining Severe Risks Related to Mobility from Climate Change. Climate Risk Management, [s.l.], v.44, 2024.

Disponível em:

<https://doi.org/10.1016/j.crm.2024.100601>.

GINI, G.; CARDOSO, T. M.; RAMOS, E. P. When the two seas met: preventive and self-managed relocation of the Nova Enseada community in Brazil. Oxford: Forced Migration Review, 2020.

Disponível em:

<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:6c518b17-3875-4281-b953-6b72f723e614/files/skd17cv12r>

GLOBAL PROTECTION CLUSTER. Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. [s.l.]: Global Protection Cluster Working Group, 2010.

Disponível em:

https://www.globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2022-04/idp_handbook_en.pdf

GUATEMALA. Consejo Nacional de Cambio Climático. Plan de Acción nacional de cambio climático. Guatemala: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2018.

Disponível em:

<https://unfccc.int/documents/638468>

HRC – UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. A/HRC/10/6. [s.l.]: HRC, 2009.

Disponível em:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g09/103/44/pdf/g0910344.pdf?token=VB1vu0163WYg6B2egv&fe=true>

IASC – INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters. Washington, D.C.: Brookings, 2011.

Disponível em:

<https://disasterdisplacement.org/resource/iasc-operational-guidelines/>

ILO - INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Indigenous and Tribal Peoples Convention. Geneva: ILO, 1989, n. 169.

Disponível em:

<https://tinyurl.com/mtmvdbnw>

IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Analysis of the views of the United Nations Human Rights Committee on the Ioane Teitiota v. New Zealand case. [s.l.]: IOM, 2020.

Disponível em:

<https://tinyurl.com/mtrmrt6f>

IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. Geneva: IOM, n.34, 2019.

Disponível online em:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

IOM - INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Rights-based approach to programming. Geneva: IOM, 2015.

Disponível em:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/rba_manual.pdf

IPCC - 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. New York: Cambridge University Press, 2022.

JUHOLA, S. et al. Connecting Climate Justice and Adaptation Planning: An Adaptation Justice Index. Environmental Science & Policy, [s.l.], v. 136, p. 609-619, out. 2022.

Disponível em:

<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.07.024>.

MOMBAUER, Dennis; LINK, Ann-Christine; VAN DER GEEST, Kees. Addressing climate-related human mobility through NDCs and NAPs: State of play, good practices, and the ways forward. Frontiers in Climate, [s.l.], v. 5, 14 mar. 2023.

Disponível em:

<https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1125936>

OIM - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Migraciones, ambiente y cambio climático: estudios de caso en América del Sur. Cuadernos Migratorios n° 8. Buenos Aires: OIM, 2017.

OLIVEIRA, Jaqueline; PEREDA, Paula. The Impact of Climate Change on Internal Migration in Brazil. Journal of Environmental Economics and Management, [s.l.], v. 103, set. 2020.

Disponível em:

<https://doi.org/10.1016/j.jeem.2020.102340>

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: ONU, 1948.

Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

OHCHR - UN HUMAN RIGHTS. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement. [s.l.]: OHCHR, 1998.

Disponível em:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g98/104/93/pdf/g9810493.pdf?token=wP5S6JnX0ZUVsn3h4f&fe=true>

OHCHR - UN HUMAN RIGHTS. The principle of non-refoulement under international human rights law. [s.l.]: OHCHR, 2018.

Disponível em:

<https://tinyurl.com/22dswvnr>

PERU. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú: un insumo para la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Lima: Ministerio del Ambiente, 2021.

Disponível em:

<https://unfccc.int/documents/638473>

STRANGE, K. F.; MARCH, H.; SATORRAS, M. 2024. Incorporating Climate Justice into Adaptation Planning: The Case of San Francisco. Cities, [s.l.], v. 144, jan. 2024.

Disponível em:

<https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104627>.

THE NANSSEN INITIATIVE. Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. [s.l.]: The Nansen Initiative, 2015. v. I.

Disponível em:

<https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-I.pdf>

UN - UNITED NATIONS. Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology relating to Disaster Risk Reduction. A/71/644. New York: United Nations, 2016.

Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/852089?ln=en&v=pdf>

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Words into Action. Disaster displacement: how to reduce risks, address impacts and strengthen resilience. A companion for implementing the Sendai Framework Target (E). Geneva: UNDRR, 2019.

Disponível em:

<https://www.undrr.org/words-into-action/disaster-displacement-how-reduce-risks-address-impacts-and-strengthen-resilience>

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE.
United nations framework convention on climate change. Geneva: 1992.

Disponível em:

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE.

Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage: Technical paper.
[s.l.]: UNFCCC, 2013.

Disponível em:

<https://unfccc.int/documents/7954>

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Paris Agreement. Paris: UNFCCC, 2015.

Disponível em:

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Cancun: UNFCCC, 2011.

Disponível em:

<https://unfccc.int/documents/6527>

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE.

Warsaw International Mechanism Executive Committee call for submission Action Area 6: Migration, Displacement and Human Mobility. [s.l.]: UNFCCC, 2016.

Disponível em:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/excom_wim_aa6_iom_submission_submitted_16_may_2016_1.pdf



9. ANEXOS

9.1. Tabela-síntese: Marcos de referência

SISTEMA INTERNACIONAL			
Marcos universais de direitos humanos			
Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Declaração Universal dos Direitos Humanos	1948	Direitos Humanos	
Pacto internacional dos direitos civis e políticos	1966	Direitos Humanos	
Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes	1984	Direitos Humanos	
Convenção sobre os direitos da criança	1989	Direitos Humanos	
Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência	2006	Direitos Humanos	
Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas	2006	Direitos Humanos	

SISTEMA INTERNACIONAL

Marcos universais de direitos humanos

Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas	1992	Direitos Humanos	
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres	1979	Direitos Humanos	

Mobilidade humana

Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Pacto global para a migração segura, ordenada e regular	2015	Migração internacional	
Agenda Nansen	2015	Deslocamento transfronteiriço relacionado a desastres	
Princípios orientadores sobre o Deslocamento Interno	1998	Deslocamento interno	

Meio ambiente, mudança do clima e desastres

Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima	1992	Mudança do Clima	
Marco de Adaptação de Cancún	2011	Mudança do Clima	

SISTEMA INTERNACIONAL

Meio ambiente, mudança do clima e desastres

Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Recomendações da Força-Tarefa sobre Deslocamentos	2018	Mudança do clima	
Marco de Sendai para a redução de riscos de desastres	2015	Desastres	
Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação	1996	Meio ambiente	

SISTEMA INTERAMERICANO

Documento	Ano	Área de governança	Texto completo
Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José)	1978	Direitos humanos	
Parecer consultivo nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos	2017	Direitos humanos	
Resolução nº 3/2021 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos	2021	Direitos humanos	

9.2. Checklist: Mobilidade Humana e Justiça Climática



Incorporação da mobilidade humana

Conceitos

- ☐ As três formas de mobilidade humana mencionadas no Marco de Adaptação de Cancún foram incluídas, assim como as situações de imobilidade
- ☐ Os conceitos relacionados com a mobilidade humana foram definidos, preferencialmente em glossário, e estas definições são usadas de maneira coerente na política ou iniciativa

Evidências

- ☐ A análise dos impactos da mudança do clima que embasa a política ou iniciativa inclui evidências sobre o impacto da mudança do clima na mobilidade e imobilidade
- ☐ A análise dos impactos da mudança do clima que embasa a política ou iniciativa inclui evidências sobre os impactos diferenciados da mudança do clima para as pessoas migrantes internas ou internacionais
- ☐ Lacunas de dados ou de evidências pertinentes são identificadas na análise que embasa a política ou iniciativa, incluindo as lacunas na desagregação por grupos específicos (de gênero, idade, raça, etnia e outros)
- ☐ Medidas enfocadas na produção de dados e estudos incluem uma abordagem da mobilidade humana, através de perguntas de pesquisa específicas e dados desagregados

Provisões específicas

- ☐ Provisões específicas para a prevenção, mitigação e resposta ao deslocamento relacionado à mudança do clima foram incluídas na política ou iniciativa
- ☐ Provisões específicas para a potencialização das oportunidades da migração foram incluídas na política ou iniciativa
- ☐ Provisões específicas sobre realocação planejada foram incluídas na política ou iniciativa



Incorporação da mobilidade humana

Provisões específicas

- ☐ Provisões específicas sobre o engajamento de migrantes internos e internacionais, e diásporas na ação climática foram incluídas na política ou iniciativa
- ☐ Provisões específicas para a superação dos impactos desiguais da mudança do clima nas pessoas migrantes internas e internacionais foram incluídas na política ou iniciativa

Abordagem transversal de Justiça Climática

Reconhecimento

- ☐ A análise de impactos da mudança do clima que embasa a política ou iniciativa usa, na medida do possível, dados desagregados por grupos (gênero, raça, idade, etnia e outros)
- ☐ A análise de impactos da mudança do clima que embasa a política ou iniciativa aborda, na medida do possível, os impactos desiguais e as necessidades e capacidades de adaptação diferenciadas dos grupos (gênero, raça, idade, etnia e outros)
- ☐ Todas as provisões específicas enfocadas na produção de novas evidências incluem a produção dados desagregados (gênero, raça, idade, etnia, entre outros)

Aspectos distributivos

- ☐ Para cada provisão específica relacionada à mobilidade humana, são identificados os encargos e benefícios associados e sua distribuição pelos grupos sociais
- ☐ Provisões específicas são incluídas para evitar que pessoas e comunidades impactadas pela mudança do clima assumam uma sobrecarga de custos associados à adaptação, inclusive no que diz respeito à mobilidade humana



Abordagem transversal de Justiça Climática

Aspectos procedimentais

- ☐ São incluídas provisões específicas para garantir o acesso à informação adequada sobre riscos e impactos climáticos, de maneira culturalmente sensível e respondendo à pluralidade linguística do local
- ☐ Para cada medida específica, são identificadas as pessoas e grupos impactados de forma direta e indireta, de maneira a garantir a salvaguarda dos seus direitos e participação
- ☐ São incluídas provisões específicas para garantir a ampla participação das pessoas impactadas pela mudança do clima e pelas medidas de adaptação, incluindo, quando necessário, a elaboração de protocolos de consulta específicos
- ☐ Medidas enfocadas na participação incluem considerações para promover a inclusão de grupos específicos, de maneira a superar obstáculos à sua participação
- ☐ São garantidos e respeitados os direitos à assistência jurídica e vias de recurso eficaz em casos de violações de direitos relacionados à adaptação à mudança do clima

Aspectos restaurativos

- ☐ Há medidas enfocadas à identificação das perdas e danos, econômicas e não-econômicas, da mudança do clima em termos de mobilidade humana, com enfoque em grupos específicos
- ☐ Há medidas específicas enfocadas à recuperação das pessoas e comunidades que sofreram perdas e danos relacionadas à mudança do clima

Abordagem baseada em direitos

- ☐ Para cada provisão específica relacionada à mobilidade humana, os conjuntos de direitos que precisam ser salvaguardados foram identificados
- ☐ Para cada provisão específica relacionada à mobilidade humana, os atores que detêm responsabilidades pela salvaguarda de direitos humanos foram identificados



Abordagem transversal de Justiça Climática

Abordagem baseada em direitos

- ☐ Para cada provisão específica relacionada à mobilidade humana, os detentores de direitos foram identificados

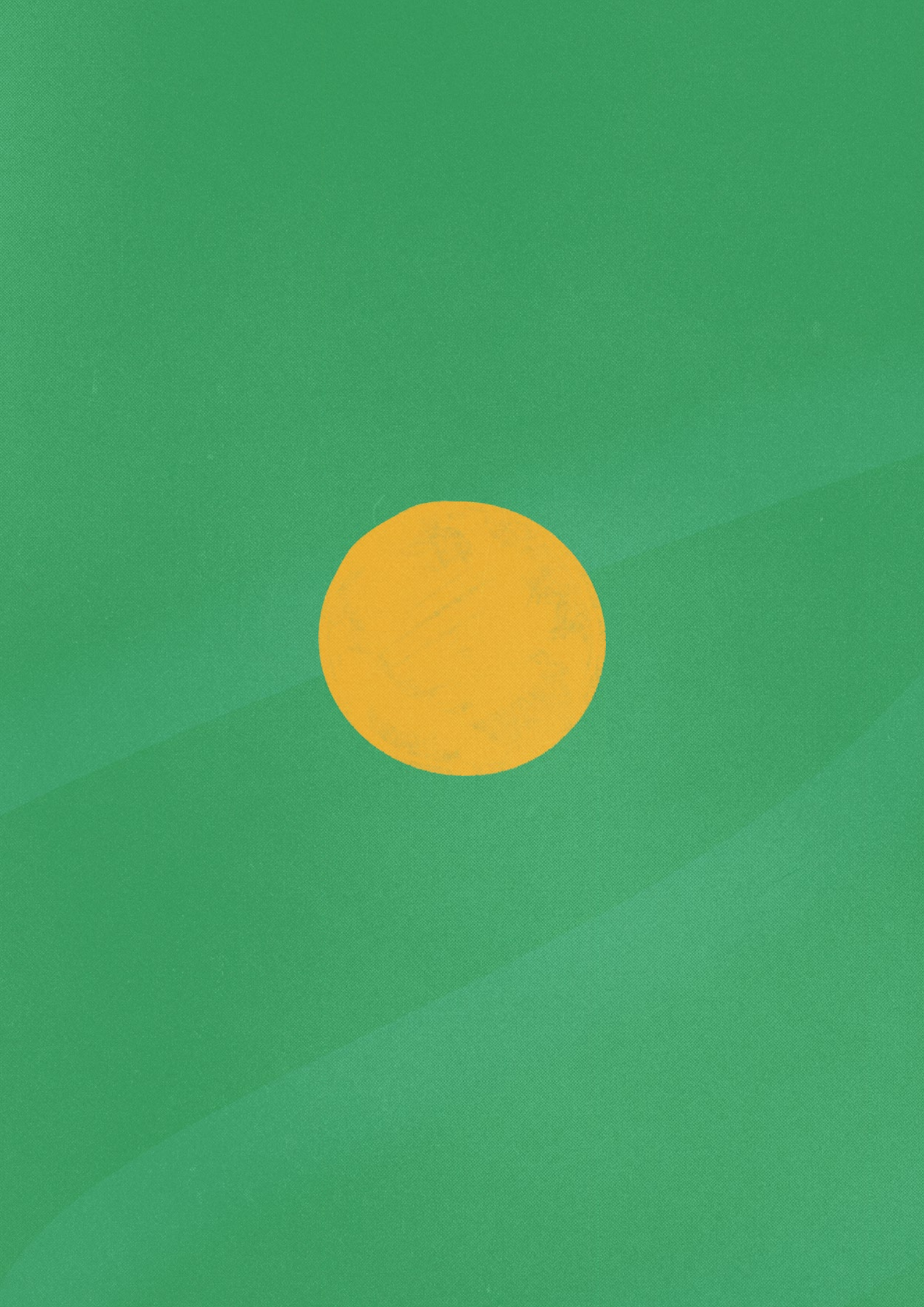
Prevenção da má-adaptação

- ☐ Todas as provisões específicas da política foram avaliadas para a identificação e prevenção de situações que poderiam gerar deslocamento (ainda que de maneira não intencional), e medidas preventivas e de mitigação foram adicionadas quando necessário
- ☐ Todas as provisões específicas da política foram avaliadas para a identificação e prevenção de situações que poderiam agravar os fatores adversos da migração (ainda que de maneira não intencional), e medidas preventivas e de mitigação foram adicionadas quando necessário
- ☐ Todas as provisões específicas da política foram avaliadas para a identificação e prevenção de situações que poderiam gerar situações de imobilidade involuntária (ainda que de maneira não intencional), e medidas preventivas e de mitigação foram adicionadas quando necessário

Monitoramento

- ☐ As atividades sobre mobilidade humana e justiça climática incluem indicadores concretos e com identificação de meios de verificação e responsabilidades
- ☐ Os indicadores utilizados para o monitoramento das provisões específicas incluem as desagregações adequadas (por gênero, raça, idade, etnia, entre outros)
- ☐ O risco de má-adaptação, incluindo o deslocamento e a imobilidade, é avaliado de maneira periódica





Com financiamento de:



Realização:



MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE E
MUDANÇA DO CLIMA



🌐 brazil.iom.int
✉ iombrazil@iom.int
f X Instagram YouTube OIMBrasil