



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**THALITA FRANCIELY DE MELO SILVA**

***REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DE DESLOCADOS  
AMBIENTAIS INTERNACIONAIS: uma análise comparada entre  
Argentina, Brasil e Equador***

Recife  
2023

THALITA FRANCIELY DE MELO SILVA

**REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DE DESLOCADOS  
AMBIENTAIS INTERNACIONAIS: uma análise comparada entre  
Argentina, Brasil e Equador**

Tese apresentada para o Curso de Doutorado em  
Ciência Política da Universidade Federal de  
Pernambuco, na área de concentração em  
Relações Internacionais e na linha de pesquisa  
de Política Internacional, como requisito para o  
exame de Qualificação.

Área de concentração: Política Internacional

**Orientadora:** Dra. Andrea Quirino Steiner

**Coorientadora:** Dra. Andrea Maria Calazans  
Pacheco Pacífico

Recife  
2023

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586r Silva, Thalita Franciely de Melo.  
Regime *stretching* para a proteção de deslocados ambientais internacionais : uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Equador / Thalita Franciely de Melo Silva. – 2023.  
281 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Andrea Quirino Steiner.  
Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.  
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. I. Steiner, Andrea Quirino (Orientador). II. Pacífico, Andrea Maria Calazans Pacheco. III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2023-181)

THALITA FRANCIELY DE MELO SILVA

**REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DE DESLOCADOS  
AMBIENTAIS: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e  
Equador**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovado em: 25/08/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Andrea Quirino Steiner (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico (Coorientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

---

Prof. Dr. Miguel Mikelli Lucas Alves Ribeiro (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Profa. Dra. Carolina de Abreu Batista Claro (Examinadora Externo)  
Universidade de Brasília - UNB

---

Prof. Dr. Jayesh Rathod (Examinador Externo)  
American University Washington College of Law

Dedico esta tese aos meus pais, Francisco e Olga, pelo incentivo e investimento depositado ao longo da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitária, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

Aos meus pais, Francisco e Olga, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao meu esposo, José Janúncio dos Santos Neto, que nunca me recusou amor, apoio e incentivo. Obrigada por me auxiliar nos inúmeros momentos de estresse e desânimo. Sem você ao meu lado essa tese não seria concluída.

À minha orientadora, Dra. Andrea Andrea Quirino Steiner, pela paciência, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos durante esse período. Obrigada por esclarecer inúmeras dúvidas e ser tão gentil e paciente.

À minha co-orientadora, Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, que está comigo desde o mestrado, auxiliando-me durante todo o processo de escrita desta tese e cobrando-me diariamente. Sem você, essa pesquisa não seria possível.

Sou extremamente grata a todos os meus professores que me ajudaram no meu progresso acadêmico, especialmente à Dra. Silvia Garcia Nogueira, que me introduziu à temática migratória na graduação. Mais do que aquela pessoa que transmite conhecimento na sala de aula, ela cria empatia com seus alunos!

A todos os meus amigos, particularmente Thays Felipe e Nayanna Sabiá, meus sinceros agradecimentos. Vocês desempenharam um papel significativo no meu crescimento, e devem ser recompensadas com minha eterna gratidão.

A todos do grupo Caronas UFPE, carinhosamente, Anna Beatriz, Murilo, Wembley, Maria Alice e Gabriela, pelos surtos coletivos, risos e apoio durante toda essa jornada.

À equipe do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, professores e técnicos, por todo auxílio durante esse período.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu agradecimento.

## RESUMO

Como ocorre o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR) para proteger os deslocados ambientais internacionais? Esta pesquisa busca responder a esta questão, no contexto de uma ausência de adaptação ou negociação internacional neste sentido, focando em três países: Argentina, Brasil e Equador. Este regime é produto de seu tempo e cumpre parcialmente sua função subjacente de proteção. Além disso, ignora muitos dos fatores que impulsionam o deslocamento transfronteiriço no mundo, como as motivações ambientais. Isto posto, a tese busca compreender o *regime stretching* ancorada em uma lógica inferencial predominantemente exploratória e descritiva, não buscando testar, mas construir novas hipóteses (*hypothesis-generating research*). Assim, a hipótese gerada com base na pesquisa é que o alargamento do regime para proteger os deslocados ambientais internacionais ocorre em termos de normas, particularmente nos níveis da institucionalização e implementação. Em relação à metodologia, esta pesquisa utilizou o método comparativo, levando em conta o contexto como fator explicativo na análise dos fenômenos estudados. Foi utilizado o mapeamento de casos por similaridades para compreender as causas, que juntas produzem um resultado, assim como a interação entre as causas, ou seja, os efeitos destas que podem ser ampliadas, diminuídas ou modificadas na presença de outras causas. É possível concluir que os regimes não são entidades fixas e estáticas, mas dinâmicas e adaptativas, e variam em suas manifestações locais e nacionais. A proteção, resultante do *regime stretching*, nos casos estudados, se dá em nível doméstico: Argentina, Brasil e Equador, apesar de isentos de obrigações internacionais vinculativas para proteger os deslocados ambientais, têm procurado, internamente, outras formas de abordar a questão.

**Palavras-chave:** refugiados; regimes internacionais; desastres ambientais; proteção; América do Sul.

## ABSTRACT

How does regime stretching occur within countries, in the International Regime for Refugee Protection, to protect international environmentally displaced persons? This study seeks to answer this question, considering the lack of international adaptation or negotiation for this purpose, by focusing on three countries: Argentina, Brazil and Ecuador. This regime is a product of its time and only partially fulfills its protection role. It also ignores many of the factors that propel transboundary displacement in the world, such as environmental motivations. To understand regime stretching, the thesis is based on predominantly exploratory and descriptive inferential logic, in which the goal is not to test but to generate new hypotheses (hypothesis-generating research). Thus, the hypothesis generated is that regime stretching to protect environmentally displaced persons occurs in terms of norms, especially at the levels of institutionalization and implementation. Methodologically, the study adopted the comparative method, using context to explain the phenomena studied. Case mapping by similarity was used to compare causes that can jointly produce a result, as well as interactions between causes; i.e., the effects that can be amplified, reduced or modified by other causes. It is possible to conclude that regimes are not fixed or static entities, but dynamic and adaptive, and vary in terms of their local and national manifestations. In the cases studied, the protection that results from regime stretching occurs at the domestic levels: Argentina, Brazil, and Ecuador, although free from binding international obligations to protect environmentally displaced persons, have sought other ways of tackling this issue internally.

**Keywords:** refugees; international regimes; environmental disasters; protection; South America

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - As múltiplas dimensões da vulnerabilidade.....	130
Figura 2 - Métodos de Comparação com países.....	176
Figura 4 - Desenho de pesquisa comparativa.....	186

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Entrada de haitianos no Brasil, entre 2010 e 2017.....	209
--	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perspectivas teóricas sobre regimes internacionais.....	29
Quadro 2 - Principais documentos relativos à ação de Fridtjof Nansen e da Liga das Nações.....	61
Quadro 3 - Instrumentos em matéria de refúgio na União Europeia na primeira fase.....	84
Quadro 4 - Instrumentos em matéria de refúgio na União Europeia na segunda fase (2004-2013).....	87
Quadro 5 - Propostas de mudança do CEAS propostas pela Comissão Europeia.....	88
Quadro 6 - Síntese de documentos sobre refúgio na América Latina (1985-2022).....	109
Quadro 7 - Síntese da discussão sobre a conceitualização de deslocados ambientais.....	126
Quadro 8 - Mudanças ambientais como causas do deslocamento.....	129
Quadro 9 - Classificação geral dos desastres naturais.....	134
Quadro 10 - Causas antrópicas como desencadeadores dos deslocamentos ambientais.....	138
Quadro 11 - Adaptação de um regime internacional em nível local.....	145
Quadro 12 - Adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados no nível negociação internacional.....	148
Quadro 13 - Adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados no nível institucionalização.....	156
Quadro 14 - Papel do método comparativo nas Ciências Sociais.....	173
Quadro 15 - Diferenças entre a abordagem qualitativa e quantitativa.....	178
Quadro 16 - Ratificação dos instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio pela Argentina, Brasil e Equador.....	226
Quadro 17 - Ratificação dos instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio em Argentina, Brasil e Equador.....	227
Quadro 18 - Participação de atores não estatais no Regime Internacional de Proteção aos Refugiados.....	228
Quadro 19 - Medidas de proteção humanitária em Argentina, Brasil e Equador.....	230

Quadro 20 - Práticas de regularização migratória para concessão de visto ou residência por tempo estimado com base nas medidas de proteção humanitária .....	231
Quadro 21 - Plano específico de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e / ou proteção para deslocados ambientais internacionais.....	233
Quadro 22 – Mapeamento de casos por similaridade aplicado a Argentina, Brasil e Equador.....	233

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Refugiados na África.....	97
Tabela 2 - Solicitações de Refúgio/Casos Pendentes na África.....	98
Tabela 3 - Pessoas em situações de refúgio na África.....	98
Tabela 4 - Refugiados nas Américas.....	106
Tabela 5 - Solicitações de Refúgio/Casos Pendentes nas Américas.....	107
Tabela 7 - Total de desastres naturais por região (2011-2021).....	135
Tabela 8 - Total de mortes registradas por região (2011-2021).....	136
Tabela 9 - Total de desastres naturais por categorias (2011-2021).....	136
Tabela 10 - Mapeamento de casos por similaridade.....	183
Tabela 11 - Residência temporária e permanente de haitianos na Argentina (2010-2017).....	197
Tabela 12 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana na Argentina (2010-2016).....	197
Tabela 13 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana no Brasil (2010-2017).....	207
Tabela 14 - Entradas e saídas internacionais de haitianos no Equador (2006-2015).....	220
Tabela 15 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana no Equador (2010-2016).....	221

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACHR	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
AMDE	Agência Mundial para os Deslocados Ambientais
ANUAR	Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento
CAT	Convenção contra a Tortura
CCDO	Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas
CEAS	Common European Asylum System
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEPARE	Comitê de Elegibilidade para Refugiados
CIR	Comitê Intergovernamental para Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional de Refugiados
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DNM	Direção Nacional de Migrações
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EM-DAT	The International Disaster Database
EUA	Estados Unidos da América
ExCom	Comitê Executivo do <i>ACNUR</i>
FARC-EP	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo
FMDE	Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais
FMLN	Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FSLN	Frente Sandinista de Libertação Nacional
FGVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LDN	Liga das Nações
LOMHU	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MJDH	Ministério da Justiça e Direitos Humanos
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola

MDSD	Desenho de sistemas de máxima diferença
MPD	Ministério Público da Defesa
MSSD	Desenho de sistemas de máxima semelhança
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFPRA	Organismo Francês de Proteção aos Refugiados e Apátridas
OIM	Organização Internacional do Trabalho
OIR	Organização Internacional para os Refugiado
Ois	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OUA	Organização da Unidade Africana
PDD	Plataforma de Deslocamento por Desastres
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PT	Proteção Temporária
RIR	Regime Internacional de Proteção dos Refugiados
SENAMI	Secretaria Nacional de Migração
SENPLADES	Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento
TPS	Status de Proteção de Temporária
UNAM	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
UNDRR	Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
UNITA	União Nacional para independência Total de Angola
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente
URNG	Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WBGU	Conselho Consultivo Alemão para a Mudança Climática

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>TEORIAS DE REGIMES INTERNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	25
2.1	CONCEITUALIZAÇÃO DE REGIMES INTERNACIONAIS.....	25
2.2	PERSPECTIVA REALISTA DE REGIMES INTERNACIONAIS.....	31
2.3	PERSPECTIVA COGNITIVISTA DE REGIMES INTERNACIONAIS.....	40
2.4	PERSPECTIVA NEOLIBERAL DE REGIMES INTERNACIONAIS .....	49
<b>3</b>	<b>REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS</b> .....	55
3.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS .....	55
3.2	INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS.....	69
3.3	PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NA EUROPA.....	79
3.4	PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NA ÁFRICA.....	90
3.5	PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NAS AMÉRICAS.....	99
<b>4</b>	<b>REGIME STRETCHING PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS</b> .....	112
4.1	CONCEITUALIZAÇÃO DE DESLOCADOS AMBIENTAIS .....	112
4.2	CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS... ..	127
4.3	ALARGAMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS ( <i>REGIME STRETCHING</i> ).....	141
4.4	ADAPTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO NÍVEL DE NEGOCIAÇÃO INTERNACIONAL .....	147
4.5	ADAPTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	156
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DE ESTUDO COMPARADO DO REGIME STRETCHING PARA PROTEGER DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS</b> ....	165
5.1	POLÍTICA COMPARADA .....	165
5.2	MÉTODO COMPARADO.....	171
5.3	MAPEAMENTO DE CASOS POR SIMILARIDADES .....	179
5.4.	DESIGN DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS .....	184

<b>6</b>	<b>REGIME STRETCHING PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS EM ARGENTINA, BRASIL E EQUADOR.....</b>	<b>188</b>
6.1	ARGENTINA.....	188
6.2	BRASIL.....	201
6.3	EQUADOR.....	211
6.4	REGIME STRETCHING PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS EM ARGENTINA, BRASIL E EQUADOR DE FORMA COMPARADA.....	224
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>235</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>240</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Como ocorre o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR) para proteger os deslocados ambientais internacionais? Esta pesquisa busca responder a esta questão, no contexto de uma ausência de adaptação ou negociação internacional neste sentido, focando em três países: Argentina, Brasil e Equador.

As migrações internacionais constituem um importante fator de mudança social no mundo contemporâneo, o que inclui transformações econômicas, demográficas, políticas e sociais no seio de uma dada sociedade. De fato, as migrações ajudam a produzir novas mudanças, tanto no país de origem, como no país de trânsito e de destino.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009, p. 40) define migração como o “processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. [...] que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas”. Nesse caso, pode abranger vários grupos, como refugiados, solicitantes de refúgio, pessoas deslocadas, migrantes econômicos, entre outros.

No caso das migrações forçadas, diferentemente do que ocorre nas migrações voluntárias (em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo), há um elemento de expulsão do lugar de origem. Segundo Zetter (2012), a tipologia supracitada é sintomática de crises humanitárias e possui diversas manifestações complexas. As condições, as intensidades e as configurações da migração forçada variam no tempo, na localização, na relação de gerenciamento das crises e nos diferentes contextos socioeconômicos e políticos.

Nesse contexto, encontram-se os refugiados que, por meio do Regime Internacional de Proteção aos Refugiados (RIR), o qual estabeleceu princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões no que se refere ao refúgio, dispõem de proteção internacional a partir dos instrumentos internacionais vigentes, em especial a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, dentre outros dispositivos.

A referida convenção definiu, em seu art. 1º, a, § 2º, que refugiado é aquele que, temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social

ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência destes acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Vale salientar que, por apresentar um caráter limitador, o RIR foi ampliado em nível regional com o intuito de atender às especificidades do deslocamento forçado na África (Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África de 1969), nas Américas (Declaração de Cartagena de 1984) e na Europa (Diretrizes relacionadas ao refúgio na União Europeia).

Betts (2013a) explana que o RIR é produto de seu tempo, que cumpre parcialmente sua função subjacente de proteção. O problema desse regime é que ignora muitos dos fatores que impulsionam o deslocamento transfronteiriço no mundo atualmente. Esses novos propulsores incluem a complexa interação de fatores como mudança ambiental, desastre natural, insegurança alimentar, fome e seca, fragilidade do Estado e colapso dos meios de subsistência. Cabe ainda esclarecer, a utilização, nesta tese, do termo deslocamento (ou deslocação) em preferência à migração, a fim de refletir a natureza involuntária do movimento (ZETTER, 2011).

Isto posto, destacam-se os deslocados ambientais, que segundo Zetter (2011), são pessoas forçadas a deixar seu habitat natural (cruzando ou não fronteiras geográficas nacionais), temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental que ameaçou sua existência ou afetou seriamente sua qualidade de vida. Além disso, Pacífico e Gaudêncio (2014) acrescentam que, além do evento ambiental, pode-se incluir como causa conflitos políticos, econômicos ou sociais com ligação ambiental.

Cabe destacar ainda, que pessoas forçadas a deixar suas casas em virtude de motivações ambientais, como inundações, secas ou terremotos são chamadas frequentemente de refugiados ambientais ou refugiados climáticos. Em concordância com o ACNUR (2012), acredita-se que esta terminologia não é adequada, já que a lei internacional entende que a pessoa deve satisfazer os critérios da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, da Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos

específicos dos problemas dos refugiados em África de 1969 ou do Estatuto do ACNUR.

Nesse sentido, a utilização do termo deslocados ambientais internacionais é mais apropriado para se referir ao fenômeno do movimento transfronteiriço impulsionados por uma ampla gama de fatores. De modo geral, existe um consenso entre os estudiosos acerca da natureza multicausal desse deslocamento, que inclui naturais (causas principais), quando não há interferência humana no meio; antrópicas (causas subjacentes), quando ocorre intervenção humana no meio ambiente; e mistas, quando se percebe a influência natural ou antrópica, mesmo em graus diversos (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014; PACÍFICO; ARAÚJO NETO, 2017).

Estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2022) indicam que o problema da migração ambiental tende a se agravar e, em 2050, o número de deslocados ambientais poderá ultrapassar 1 bilhão de seres humanos. Para Claro (2012, p. 39), “não são ordinariamente apenas migrantes, mas sim, pessoas que sofrem algum tipo de constrangimento, de causa antropogênica ou natural, que os levam a se movimentar no espaço geográfico”.

Pacífico e Gaudêncio (2014) afirmam que não há proteção específica para os deslocados ambientais internacionais, e que a falta de *status* legal continuará, a menos que haja mudanças institucionais e desenvolvimento de instrumentos adequados e normas. Entende-se como proteção, conforme OIM (2009, p. 57), todas as atividades que tem o intuito de garantir o respeito pelos direitos individuais conforme “a letra e o espírito dos competentes diplomas jurídicos (nomeadamente, Direito Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito da Migração e Direito dos Refugiados)”.

Para Zetter *et al.* (2008), já foram estabelecidas normas internacionais, regionais e nacionais de instrumentos jurídicos para proteger as pessoas deslocadas por conflitos e perseguições. Entretanto, é excelso que um quadro semelhante para proteger os direitos dos deslocados ambientais internacionais não exista. Os deslocados ambientais internacionais precisam ser admitidos em outros países para fugir de riscos reais para suas vidas ou porque demandam proteção e assistência humanitária não disponíveis no país de origem.

Por conseguinte, em conformidade com a Iniciativa Nansen (2015), os Estados podem permitir a permanência pelo menos temporariamente dessas pessoas em seu território, o que expressaria um ato de solidariedade internacional. Fica evidente,

como esclarece Betts (2013a), que os diversos *drivers* de deslocamento, como as mudanças ambientais, são desconsiderados dentro do possível escopo de proteção do RIR. Assim, é fundamental alargar (*regime stretching*) o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para incluir os deslocados ambientais, de modo a interpretar de forma mais expansiva e inclusiva a definição de pessoa refugiada.

Para fins de esclarecimento, compreende-se o alargamento (*regime stretching*) de um regime, como o grau em que um regime, em nível nacional ou local, assume tarefas que se desviam daquelas prescritas em nível global (BETTS, 2013a; 2013b). Esse alargamento pode ser consistente com o regime (em tarefas complementares ao objetivo subjacente do regime) ou inconsistente (contrariando o objetivo subjacente do regime).

Como exemplo, Betts (2013a) afirma que o alargamento do RIR, em nível nacional, para proteger outros deslocados forçados, aconteceu com o reconhecimento da condição de refugiado *prima facie*<sup>1</sup> na Tanzânia (para proteger os indivíduos do Sud-Kivu no Congo, que fugiram da violência generalizada entre 1996 e 2003) e no Quênia (para proteger os indivíduos que fugiram da Somália após o colapso do regime de Siad Barre, em 1991).

Desse modo, esta tese utiliza o marco teórico da Teoria de Regimes Internacionais, com destaque para perspectiva institucionalista neoliberal, já que considera que os regimes são criados para resolver situações em que os Estados têm um interesse comum na cooperação (KEOHANE, 1984). Além disso, devem incorporar princípios e normas, bem como regras e procedimentos de tomada de decisão, como ocorreu no RIR, embora enfrente, atualmente, desafios no que diz respeito aos diversos *drivers* de deslocamento. Por isso, o conceito de *regime stretching*, proposto por Betts (2013a), pode complementar a discussão dentro da literatura sobre regimes já existentes.

Na América Latina, é possível perceber que o alargamento do RIR em nível nacional, para proteger deslocados ambientais internacionais, já ocorreu em alguns países da região, como na Argentina (Residentes Transitórios Especiais), Bolívia (Admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos), Brasil (Visto Humanitário

---

<sup>1</sup> Nesse caso, não se procede à determinação individual, havendo reconhecimento coletivo ou em grupo. São pessoas que pertencem a grupos cujos membros se presume terem um receio fundado de perseguição de acordo com a definição de pessoa refugiada da Convenção de Genebra de 1951. Além disso, a terminologia é também usada para pessoa refugiada em sentido amplo, isto é, aqueles que deixaram os seus países de origem em consequência de guerra civil ou internacional (ACNUR, 1995).

e Residência), Equador (Visto e regularização excepcional), Guatemala (Visto humanitário), Peru (Residência Temporária Humanitária) e Venezuela (Residência Temporária Social) (RAMOS, 2020). Desse modo, optou-se por aprofundar o estudo em Argentina, Brasil e Equador, um estudo de caso múltiplo representando uma população de seis países da América do Sul com evidências de tal alargamento.

Diante do exposto, objetiva-se compreender o alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em Argentina, Brasil e Equador, para a proteção dos deslocados ambientais internacionais. Assim, se reconhece que os regimes não são entidades fixas e estáticas, mas dinâmicas e adaptativas, e variam em suas manifestações locais e nacionais.

Nesse sentido, também vale salientar que as medidas regulamentadas por estes países para a proteção dos haitianos, deslocados ambientais internacionais em virtude do terremoto ocorrido no Haiti no ano de 2010, justifica a escolha dos casos (conforme explicitado no capítulo metodológico). Sobre isso, Cantor (2018) afirma que é um dos fluxos de migração mais recentes e bem documentados relacionados ao desastre repentino. Além disso, muitos começaram a migrar para o Brasil e outros países da América do Sul, em parte como resposta à dificuldade de acesso aos Estados Unidos, Canadá e Guiana Francesa após o terremoto.

Os objetivos traçados nesta pesquisa envolvem: (i) analisar a evolução histórico-conceitual do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados; (ii) explanar o fenômeno do deslocamento ambiental a partir do conceito de *regime stretching* para atender a deslocados ambientais em contexto de desastres ambientais; (iii) comparar o alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em Argentina, Brasil e Equador para proteger deslocados ambientais internacionais.

Quanto à contribuição social e intelectual desta pesquisa, busca-se satisfazer os critérios delineados por King, Keohane e Verba (1994, p. 15, tradução da autora) em “apresentar uma questão que é importante no mundo real” e [...] “fazer uma contribuição específica para uma literatura acadêmica identificável”. No que tange ao primeiro critério (e, portanto, uma primeira justificativa), é que o quadro crescente de deslocamento forçado por desastres naturais afeta não somente o indivíduo que é obrigado a deixar sua residência habitual em busca de proteção, mas outros atores, como o Estado (de origem e de destino) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que devem gerir esse *driver* do deslocamento transfronteiriço atual.

No que concerne ao segundo critério, cita-se a carência de estudos em Relações Internacionais que visem aprofundar a discussão acerca do alargamento de regimes internacionais já existentes. A maioria da literatura tem direcionado suas análises para tratar das condições que levam ao surgimento e a manutenção dos regimes (YOUNG, 1989; HASENCLEVER *et al.*, 1997, 2000; GRIECO, 1988a).

Compreender o alargamento a partir de uma análise *top-down*, no qual examina-se o RIR e, depois, em nível nacional, como ocorre em Argentina, Brasil e Equador, para a proteção dos deslocados ambientais, trará importantes contribuições significativas acerca dessa dinâmica complexa e multifacetada. Sendo assim, espera-se que os resultados encontrados possam subsidiar discussões futuras e pertinentes no campo das Relações Internacionais.

Ancorado em uma lógica inferencial predominantemente exploratória e descritiva, em virtude da lacuna existente na literatura acerca do *regime stretching* em termos de refúgio, esta pesquisa não busca testar, mas construir novas hipóteses (*hypothesis-generating research*) (KING *et al.*, 1994). A principal hipótese gerada a partir dos achados desta tese é de que o alargamento (*regime stretching*) do RIR para proteger os deslocados ambientais internacionais ocorre em termos de normas, particularmente nos níveis da institucionalização e implementação.

Em relação à metodologia, esta pesquisa é qualitativa e utiliza o método comparativo em poucos casos, levando em conta o contexto como fator explicativo na análise dos fenômenos estudados. Para aplicação do método comparado, foi utilizado o do mapeamento de casos por similaridades proposto por Moller e Skaaning (2016) Argentina, Brasil e Equador para compreender as causas que juntas produzem um resultado - *regime stretching* -, assim como a interação entre as causas, ou seja, os efeitos destas que podem ser ampliadas, diminuídas ou modificadas na presença de outras causas.

O intuito dessa comparação foi observar, em princípio, como as variáveis independentes levariam a um resultado, são elas: normas ligadas ao RIR (instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio e instrumentos de proteção nacional); atores não estatais no RIR (atores não estatais); medidas discricionárias do Estado (instrumentos domésticos em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado); e políticas públicas: programas governamentais de proteção aos deslocados ambientais internacionais.

No que se refere às fontes, foi utilizada a análise documental com fontes primárias e secundárias, incluindo a revisão bibliográfica sobre os estudos de caso já mencionados. É válido ressaltar também, que foram utilizados dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e das plataformas nacionais dos países que tratam da questão migratória, a saber: *Dirección Nacional de Migraciones* (Argentina); Sistema de Registro Nacional Migratório do Observatório das Migrações Internacionais e Conselho Nacional de Imigração (Brasil); *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (Equador).

Isto posto, a presente tese está estruturada em cinco capítulos, além da introdução e das conclusões. O segundo busca compreender, dentro da literatura em Relações Internacionais, o estudo sobre os meios e as condições sob os quais os Estados cooperam entre si, levando à formação e a manutenção dos regimes internacionais. Além disso, pretende-se fornecer uma visão geral sobre os regimes, bem como os diversos conceitos empregados para nomear um tipo específico de fenômeno que pode ser observado na política internacional a partir de três diferentes contribuições teóricas: o realismo, o cognitivismo e neoliberal.

O terceiro capítulo tem a finalidade de analisar como os princípios, as normas, as regras e os procedimentos de tomada de decisões, no que se refere ao refúgio, convergiram entre os atores, dando origem ao Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR). Para tanto, objetiva-se explicar acerca do contexto histórico das migrações forçadas, enfatizando como se tornaram partes integrantes do desenvolvimento político, social e econômico de uma sociedade. Para tanto, serão ressaltadas as diversas iniciativas entre os Estados para a proteção das pessoas que eram obrigadas a deixar seus países de origem e migrar em direção a outros lugares.

Ainda nesse capítulo, serão enfatizados os instrumentos que normatizaram a proteção dos refugiados no nível internacional, a saber: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 (i.e. regras), bem como o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) na positivação dos valores universais (com seus procedimentos de tomada de decisão) e as resoluções do seu Conselho Executivo (i.e., normas). O intuito é compreender como os princípios universais do RIR, já consagrados internacionalmente, foram incorporados e ampliados regionalmente na África, nas Américas e na Europa.

O quarto capítulo tem o intuito de discutir os diversos conceitos utilizados na literatura para designar o fenômeno do deslocamento ambiental e aqueles que se

deslocam por conta disto. Ademais, são explanadas as causas e as consequências do deslocamento ambiental, levando em conta a sua natureza multicausal. Busca-se, também, abordar as contribuições do conceito de *regime stretching* proposto por Betts (2013a) para a adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em nível de negociação internacional, institucionalização e implementação local, inclusive, com a pretensão de lidar com a problemática dos deslocados ambientais.

O quinto capítulo tem o objetivo de apresentar os aspectos metodológicos para o estudo comparado do alargamento (*regime stretching*) do RIR para proteção dos deslocados ambientais. Desse modo, intenciona abordar o emprego da política comparada, enquanto campo de pesquisa e responsável em garantir um relevante escopo de investigação, particularmente nas temáticas migratórias. A fim de compreender com maior clareza o objeto de estudo em tela, será utilizado o mapeamento de casos por similaridades em Argentina, Brasil e Equador.

Por fim, o sexto capítulo tem o propósito de comparar os casos a partir da utilização do mapeamento de casos por similaridades a fim de explicar o alargamento (*regime stretching*) do RIR para proteção dos deslocados ambientais, na impossibilidade de reconhecimento da condição de refugiado, conforme Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. Nesse sentido, será possível verificar a adaptação do RIR, a nível de implementação local, na ausência de adaptação ou negociação internacional.

## 2 TEORIAS DE REGIMES INTERNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O objetivo deste capítulo é compreender, dentro da literatura em Relações Internacionais, o estudo sobre os meios e as condições sob os quais os Estados cooperam entre si, levando à formação e a manutenção dos regimes internacionais. Inicialmente, busca-se fornecer uma breve visão geral sobre os regimes, bem como os diversos conceitos empregados para nomear um tipo específico de fenômeno que pode ser observado na política internacional.

Em seguida, explora-se as diferentes contribuições teóricas de estudiosos realistas, cognitivistas e neoliberais para o surgimento e a manutenção dos regimes internacionais. A partir da análise das diferentes abordagens será possível, posteriormente, compreender o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados.

### 2.1 CONCEITUALIZAÇÃO DE REGIMES INTERNACIONAIS

Conceituar regimes internacionais é uma tarefa difícil, pois não há consenso, sendo sua definição ainda essencialmente contestada (MILNER, 1993). Os conceitos abrangem um conjunto misto de assuntos que refletem explicações distintas. Os debates entre teóricos de Relações Internacionais sobre regimes se iniciaram na década de 1970, quando Ruggie (1975, p. 570-71, tradução da autora) conceituou regimes como o “conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados”.

Gale (1998) aponta que a análise sobre regimes internacionais vincula seu surgimento a problemas éticos e práticos que se desenvolveram dentro das tradições realistas e liberais das Teorias das Relações Internacionais na década de 1970. Para ele, os liberais foram forçados a rejeitar sua noção teórica central de que a governança internacional se dava exclusivamente por meio das atividades de organizações internacionais. Para tanto, o conceito de regimes internacionais foi introduzido para esclarecer a natureza da governança internacional, o processo e a estrutura da cooperação internacional, bem como o papel desempenhado pelas organizações internacionais.

A respeito disso, Lipson (1995) afirma que dentro do estudo sobre regimes internacionais e sua relação com as organizações internacionais ocorreu uma mudança no foco da análise. Essa mudança, que ao invés de se concentrar em

compreender como as organizações funcionavam e suas consequências para as políticas internacionais, passou a se dedicar em entender as regras básicas e os procedimentos de tomada de decisão, assim como os processos institucionais específicos de uma questão ou área que produziriam cooperação regularizada.

Cabe mencionar, ainda, que organizações diferem de regimes, como afirma Young (1994), sendo a primeira caracterizada pela natureza essencialmente material, a existência de pessoal específico e de orçamento determinado, enquanto a segunda surge das consequências da cooperação entre os atores e gera padrões de comportamento institucionalizado.

Na visão de Young (2012), a análise de regimes seria útil como um meio de contornar o formalismo que marcou os trabalhos sobre organizações internacionais e que poderia fornecer a base para refletir sobre a governança sem governo em nível internacional. Nesse sentido, o autor introduz o conceito de regime internacional como uma forma de substituir estudos formalistas/descritivos mais antigos sobre organizações internacionais para entender a variação na substância e na forma de arranjos cooperativos entre os Estados, bem como para explicar de que forma os atores poderiam convergir para entendimentos compartilhados.

Estudos importantes sobre regimes internacionais foram publicados na edição especial da Revista *"International Organization"*, em 1982, quando diversos autores, tais como, Stephen D. Krasner, Ernst B. Haas, Oran R. Young, Arthur A. Stein, Robert O. Keohane, Susan Strange, Donald J. Puchala e Raymond F. Hopkins se dedicaram, de forma geral, a observar a sua relação com a economia política e a política internacional.

Peterson (2012) ressalta que essa edição surgiu em um contexto internacional específico que incluía: a turbulência econômica global na década de 70, desencadeada pelos aumentos no preço do petróleo dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e que se ramificaram em todos os aspectos da interconexão econômica internacional; o ressurgimento da tensão político-militar entre os Estados Unidos e a União Soviética no período da Guerra Fria; a forte agitação entre os governos dos países não-alinhados e do G77 em demandar grandes mudanças nas regras do sistema internacional; e o fim do padrão ouro em 1971. Esse cenário marcou uma combinação entre inflação elevada e estagnação econômica (EICHENGREEN, 2000).

A respeito disso, Krasner (1983) explana que o conceito de regimes internacionais marcou a década de 1970 por representar um “soco no estômago” do realismo, especialmente com a publicação de Graham Allison, em 1971, do livro *The Essence of Decision*, em que o autor faz uma análise crítica da tomada de decisões governamentais durante a crise dos mísseis cubanos. Allison (1971) conclui que o resultado da política externa era fruto da sobreposição de redes de processos decisórios complexos, e não somente de decisão autônoma e insulada de uma autoridade constituída.

O contexto internacional citado anteriormente, segundo Gale (1998), marcou as principais dificuldades teóricas encontradas pelos realistas no período pós-guerra, especialmente no que se refere à noção de poder estatal. Isso se deve ao fato de que o conceito de poder estatal se mostrou insuficiente para explicar os resultados da barganha nas relações internacionais. Assim, os realistas tiveram que ampliar o conceito de poder para incluir questões econômicas.

O surgimento do conceito de regime internacional, inicialmente proposto por Ruggie (1975), pode ser visto como uma resposta conceitual às dificuldades teóricas tanto do realismo quanto do liberalismo, tendo sido empregado para explorar a natureza e os limites da governança internacional. Segundo Veiga e Zacareli (2015, p. 304),

o conceito de regime internacional surge assim como um instrumento explicativo para o ‘transbordamento’ das relações internacionais, ou seja, o fenômeno em que atores não estatais passam a participar do processo decisório, direta ou indiretamente, em arenas constituídas entre o doméstico (nacional) e o internacional, este último considerado como o espaço por excelência de governos e OIs.

O conceito clássico é proposto por Krasner (1982), ao explicar regimes internacionais como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Segundo Veiga e Zacareli (2015), para garantir o sucesso da nova ferramenta analítica, o conceito proposto por Krasner (1982) é amplo o suficiente para ser endossado pelas abordagens realistas e liberais. Dessa forma, Krasner (1982, p. 186) entende que

princípios são crenças em fatos, causas e questões morais; as normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; as regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação; e os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Os meios são as normas e os princípios, enquanto os fins são as regras e os procedimentos, cujo resultado final é a criação de regimes internacionais. Nesse sentido, os primeiros são as características definidoras básicas de um regime e suas mudanças significam a alteração do regime. Enquanto que regras e procedimentos podem ser alterados dentro de regimes sustentados por princípios e normas (KRASNER, 1982, 1983).

Por outro lado, as críticas apontadas para essa definição argumentam, como explana Milner (1993), a dificuldade de diferenciar os quatro componentes dos regimes (i.e. princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões), assim como a caracterização vaga desses termos.

O termo regimes internacionais é usado também, de maneira puramente descritiva, para agrupar uma série de comportamentos estatais em uma área específica (HAGGARD; SIMMONS, 1987). Puchala e Hopkins (1982) afirmam que existe um regime em todas as áreas temáticas relevantes nas relações internacionais, e sempre que houver regularidade no comportamento, existem (ou devem existir) alguns tipos de princípios e normas para justificá-lo.

Diferentemente do entendimento proposto por Puchala e Hopkins (1982), Young (2012) afirma que os regimes internacionais podem ser percebidos como instituições sociais que se caracterizam por um conjunto estável de regras, papéis e relacionamentos.

Nesse entendimento, as instituições são assembleias de direitos, regras e procedimentos de tomada de decisão que dão origem às práticas sociais, de maneira a atribuir papéis aos participantes dessas práticas, regulando assim, as interações entre eles (YOUNG, 2012). Os regimes, por essa razão, são instituições especializadas em uma questão específica (por exemplo, o regime de não proliferação nuclear) ou em uma área espacialmente definida (por exemplo, o regime da Antártica e o regime do Mar do Norte).

Outra conceituação sobre regimes internacionais é apontada por Haggard e Simmons (1987), ao indicá-los como facilitadores de acordos multilaterais entre os Estados que visam regular as ações dentro de um contexto específico. Keohane (1982) ressalta que os regimes facilitam acordos, fornecendo regras, normas, princípios e procedimentos que ajudam os atores a superar barreiras ao determinado acordo. Isto posto, cabe mencionar que os regimes são exemplos de comportamento

que facilitam a cooperação, ou seja, na sua ausência seria difícil consumir certos acordos mutuamente benéficos. Por outro lado, a cooperação pode também ocorrer na ausência de regimes estabelecidos.

Na visão de Gonçalves (2011), os regimes são arranjos institucionais permanentes estabelecidos para promover cooperação e entendimento e, portanto, uma maneira possível de promover a governança global. A teoria dos regimes tem uma maior preocupação com as relações interestatais, estabelecendo um conjunto de diretrizes de governança que incluem regras, normas e procedimentos que regulam a conduta dos atores e suas implicações (KEOHANE, 1980).

O conceito de regimes internacionais foi articulado dentro de pelo menos três abordagens que adotam diferentes epistemologias, ontologias e metodologias: realistas, neoliberais e cognitivistas (HASENCLEVER *et al.*, 1996, 1997). Para Krasner (1982, 1983), essas abordagens se dividem em: grocianas, estruturalistas convencionais e estruturalistas modificados. Para Cepaluni (2005, p. 61),

a abordagem estruturalista ‘convencional’ é uma ramificação do realismo, [...] o estruturalismo ‘modificado’ é semelhante ao que eles chamam de neoliberalismo, enquanto o sentido da palavra grociano se parece muito com a definição dada à escola cognitivista.

Essas tipologias trazidas podem ser vistas como tipos ideais, isto é, uma imagem caricata da realidade, que abstrai dos fenômenos concretos as suas características mais acentuadas (WEBER, 1991). Hasenclever *et al.* (1997) afirmam que não há diferenças significativas entre essas abordagens, mas a distinção se é calcada na variável central (poder, interesse e conhecimento), na orientação metateórica (racionalista e sociológica), no modelo comportamental (ganhos relativos, ganhos absolutos e *role-players*) e no grau de institucionalismo (fraco, médio e forte), conforme quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Perspectivas teóricas sobre regimes internacionais

<b>PERSPECTIVA / CARACTERÍSTICA</b>	<b>REALISTAS</b>	<b>NEOLIBERAIS</b>	<b>COGNITIVISTAS</b>
VARIÁVEL CENTRAL	Poder	Interesse	Conhecimento
ORIENTAÇÃO METATEÓRICA	Racionalista	Racionalista	Sociológica
MODELO COMPORTAMENTAL	Ganhos relativos	Ganhos absolutos	<i>Role-players</i>
INSTITUCIONALISMO	Fraco	Médio	Forte

Fonte: Hasenclever *et al.* (1996, 1997).

No que tange à variável central realista, a capacidade do Estado em termos de poder é considerada um elemento central, pois afetará o surgimento e a manutenção dos regimes internacionais, assim como a distribuição dos benefícios da cooperação em uma área temática (HASENCLEVER *et al.*, 2000). Os realistas enfatizam a maneira pela qual os Estados buscam os ganhos relativos em um ambiente anárquico que os força a lutar por sobrevivência e autonomia. Assim, a partir de uma orientação metateórica racionalista, “devem escolher se continuam cooperando com outros Estados ou se adotam medidas unilaterais” (CEPALUNI, 2005, p. 61). Logo, os regimes internacionais são vistos como epifenômenos da relação de poder entre os Estados (STRANGE, 1982; MEARSHEIMER, 1994-1995) e difíceis de serem criados e mantidos.

As abordagens neoliberais centram suas análises na ênfase dada aos regimes internacionais enquanto propulsores da realização de interesses, sendo considerada a principal variável explicativa para a sua compreensão. Nessa linha de consideração, os Estados são egoístas e racionais que se importam com os ganhos absolutos (HASENCLEVER *et al.*, 2000). A respeito disso, vale destacar que o compromisso com o racionalismo presente nas abordagens realistas e neoliberais assumem um princípio metateórico que retrata os Estados como atores interessados em busca de um objetivo, e o seu comportamento pode ser explicado em termos da maximização da utilidade individual e de seus interesses (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

Nesse sentido, os regimes internacionais, para as abordagens neoliberais, possibilitam que os Estados coordenem seu comportamento coletivo a fim de evitar resultados subótimos em situações de cooperação. Além disso, cita-se que os regimes são percebidos como facilitadores de acordos que ajudam os atores a superar as incertezas e os altos custos de transações (KEOHANE, 1982).

Quanto às abordagens cognitivistas, o conhecimento se relaciona com os interesses percebidos pelos Estados e, nesse sentido, acentua-se o papel das ideias causais e normativas (HASENCLEVER *et al.*, 1997). Somados a isso, destaca-se ainda que, segundo Cepaluni (2005), os interesses não podem ser levados em consideração apenas pelos fatores exógenos, pois qualquer noção sobre tal necessita de uma explicação conceitual. Os interesses dos atores (*role-players*) são definidos pelas suas possibilidades, objetivos, estratégias e o contexto de quem está inserido e jogando. Dessa forma, os cognitivistas adotam o institucionalismo de perspectiva

sociológica como orientação metateórica ao afirmar a importância dos regimes sobre as identidades dos atores internacionais (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

Por fim, Hasenclever *et al.* (1997) mencionam que o grau de institucionalismo se refere à importância dada aos regimes internacionais quanto à sua eficácia e à sua robustez. A primeira envolve o cumprimento das normas e regras pelos seus membros, bem como o alcance de objetivos ou o cumprimento de certos propósitos a partir da cooperação em uma determinada área temática. A segunda diz respeito à possibilidade de mudanças no conteúdo normativo, isto é, nas regras do regime. Destarte, significa o “poder de permanência” dos regimes frente aos desafios exógenos.

Cada uma das abordagens supramencionadas defendeu uma visão distinta sobre as origens, a manutenção e as consequências dos regimes internacionais. Partindo das considerações acima, cabe aprofundar como cada uma das perspectivas teóricas contribui para o entendimento do comportamento dos atores em uma área temática. Isso será feito na seção a seguir.

Antes disso, porém, ressalta-se que esta tese considera a ideia de que os regimes têm a função de resolver situações em que os Estados têm um interesse comum na cooperação (KEOHANE, 1984), conforme discutido na seção 1.4.

## 2.2 PERSPECTIVA REALISTA DE REGIMES INTERNACIONAIS

A perspectiva teórica realista ressalta a dificuldade entre os Estados para manter ou criar arranjos cooperativos. Explicações tradicionais que se relacionam com poder, interesses e Estados são “uma base insuficiente para uma explicação dos eventos do mundo” (FINNEMORE; GOLDESTEIN, 2013, p. 19, tradução da autora), especialmente, com o cenário de interdependência econômica após a Segunda Guerra Mundial. Além do mais, as abordagens realistas precisavam lidar com o surgimento, na literatura, do termo regimes internacionais.

Krasner (1982) afirma que os regimes internacionais obscurecem as relações econômicas e de poder. Nesta visão, princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão incorporadas em um regime refletem preferências dos poderosos no sistema internacional (FINNEMORE; GOLDESTEIN, 2013).

Os argumentos realistas para o surgimento e a manutenção dos regimes internacionais se referem à distribuição dos benefícios da cooperação e a forma pela

qual os Estados buscam maximizar o poder em um ambiente anárquico. De modo geral, os realistas buscam fazê-lo a partir de três abordagens: o realismo moderno de Grieco; o programa de pesquisa orientada ao poder de Krasner; e a Teoria da Estabilidade Hegemônica.

A primeira abordagem tem o propósito de buscar explicações para o surgimento e a permanência dos regimes internacionais a partir de uma análise sistêmica que objetiva compreender o comportamento dos Estados em termos de distribuição de poder. O realismo moderno, por meio de Grieco (1988a, 1988b, 1993a, 1993b), almeja entender o motivo pelo qual os Estados tendem a cooperar em um sistema anárquico, demonstrando que existem “estruturas relativamente permanentes dentro das quais a discórdia é submetida a um certo grau de cooperação”. Nesse sentido, os regimes podem ser úteis para facilitar a cooperação, mitigando a trapaça e permitindo a resolução de problemas de distribuição.

A segunda abordagem traz o programa de pesquisa orientada ao poder de Krasner (1982, 1991, 1993), que analisa como a distribuição do poder no sistema internacional é compreendida dentro dos estudos sobre regimes internacionais. De forma geral conforme explanam Finnemore e Goldstein (2013), essa abordagem salienta bem menos a consequência de regimes na mitigação de problemas em comum entre os atores envolvidos para frisar como membros mais poderosos se beneficiam, por exemplo, de normas, regras e padrões de conduta em uma área temática

No que tange às teorias baseadas no poder, a contribuição realista para o debate sobre regimes internacionais não pode ser reduzida a interpretações ortodoxas da política internacional como um cenário de guerra e de impossibilidade de cooperação entre os Estados (HASENCLEVER *et al.*, 2000). Todavia, o realismo busca, também, enfatizar as capacidades relativas em termos de poder como uma variável explicativa central para o entendimento sobre regimes internacionais. Segundo Hasenclever *et al.* (1997), a diferença principal entre Krasner e Grieco diz respeito ao papel específico atribuído ao poder, no qual o primeiro o atribui como um meio do Estado, enquanto o segundo o enfatiza como um fim na política externa.

A terceira abordagem realista enfatiza a Teoria da Estabilidade Hegemônica, na qual os regimes internacionais são resultados de um Estado *hegemon* que tem os recursos para apoiar o regime (GILPIN, 1987). Os regimes internacionais permanecerão preservados enquanto a hegemonia for conservada e o *hegemon*

mantiver interesse na sua manutenção. Mudanças nos regimes serão consequências de alterações de preferências por parte do *hegemon* (EICHENGREEN, 1987).

As três abordagens de matriz realista utilizam o poder como variável central para compreender como surgem e se extinguem os regimes internacionais. Por conseguinte, detalhar de forma sistemática essas abordagens trará uma percepção importante na compreensão da política internacional.

Em relação à primeira, o realismo moderno objetivou clarificar os pressupostos dos realistas clássicos, buscando uma compreensão mais adequada sobre a cooperação entre os Estados e as implicações dos regimes internacionais. A análise das relações internacionais, para Grieco (1988a), se dá a partir da perspectiva sistêmica, isto é, ao enfatizar que o comportamento dos Estados é definido exclusivamente pela distribuição de poder no sistema internacional.

Segundo Grieco (1993a, 1993b), a interpretação da Teoria Realista tem contribuído para o entendimento de que os regimes internacionais ajudam a gerenciar os riscos dos resultados da cooperação, possibilitando, assim, que os Estados se inclinem a cooperar.

Essa compreensão parte da análise de um pressuposto central do realismo, a anarquia internacional, na qual, conforme Grieco (1988a, p. 497, tradução da autora), a falta de governo comum significa que “nenhuma agência central garante aos Estados sua sobrevivência como unidades independentes no sistema internacional”. Por conta disso, esses atores recorrem ao princípio da autoajuda, que se baseia no interesse próprio e na garantia da própria segurança (WALTZ, 2002). Esse princípio “decorre do caráter anárquico da estrutura, e que rege as relações de poder entre as unidades e conduz ora a cooperação, ora a competição” (JOAQUIM, 2012, p. 77). Entretanto, isso não impede que os Estados cooperem para garantir que objetivos comuns sejam conquistados, mesmo sendo difícil de alcançá-la e de mantê-la (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

Benedict (2015) menciona que a estrutura anárquica da política internacional faz com que os Estados sejam obrigados a competir entre si por riqueza, poder e *status*, o que resulta na construção de interesses nacionais que dificultam a sustentação de cooperação internacional genuína. Ademais, os Estados têm a responsabilidade de salvaguardar sua própria sobrevivência e sua capacidade de autoajuda. Para tanto, segundo Grieco (1993a), a capacidade relativa em termos de poder é o que será levada em consideração, pois os ganhos resultantes de uma ação

coletiva em uma determinada área temática provavelmente afetará essas capacidades.

A incerteza inerente à política internacional em um sistema anárquico, especialmente no que se relaciona aos ganhos relativos e à baixa tolerância aos riscos, dificulta que Estados continuem apoiando empreendimentos cooperativos, mesmo quando a trapaça não é mais um problema (GRIECO, 1988a). Além disso, os Estados também temem que seus parceiros possam transformar suas vantagens relativas em ganhos em uma área temática em questão.

Cabe mencionar que o medo da trapaça constitui um obstáculo que os Estados devem superar antes que possam buscar interesses comuns. Somados a isso, os Estados podem evitar a cooperação quando acreditam que os atores envolvidos possam colher benefícios e vantagens maiores, aumentando suas capacidades relativas. Por outro lado, Grieco (1988a) revela uma importância mais sutil dos regimes internacionais, ao afirmar que afetam as perspectivas de cooperação de forma marginal, não se constituindo, de acordo com Hoffmann (1973, p. 50), como “uma força independente que facilita a cooperação”.

Nessa perspectiva, os realistas argumentam que a importância dos regimes internacionais não se centra apenas nas funções que possibilitam que os Estados cooperem, mas no seu papel na redução da trapaça. Desse modo, os regimes, como instrumentos de mitigação, podem oferecer mecanismos nos quais os atores envolvidos, particularmente os mais fracos, sejam capazes de explorar as oportunidades resultantes da cooperação em uma determinada área temática.

Os regimes internacionais podem servir como estruturas institucionais que podem facilitar a organização de pagamentos paralelos com o intuito de melhorar o desempenho relativo de atores insatisfeitos (GRIECO, 1988a, 1988b). Muitos dos regimes permitem que Estados relativamente desfavorecidos expressem suas preocupações sobre a distribuição distorcida dos ganhos e pressionem para que ocorram correções. Sobre isso, é possível citar as normas de reciprocidade, que na medida em que são consideradas eficazes, faz com que os Estados aceitem que perdas relativas transcorram em um período ou em uma questão, pois espera-se que sejam compensadas em um período posterior ou em outra questão (GRIECO, 1993a).

Quanto à segunda abordagem que será enfocada, o programa de pesquisa de Krasner (1982,1991,1993) considera que existem duas visões para compreender um paradigma estrutural realista. A primeira entende que o interesse do Estado é

maximizar seu poder. Logo, o aumento da capacidade de poder de um ator inevitavelmente diminuiria a capacidade de outros atores. Nesse cenário, não se consideraria a importância de regimes internacionais em situações de harmonia ou puro conflito (KRASNER, 1991, p. 337). Nessas condições, respectivamente, cada jogador individual, agindo sem considerar o comportamento dos outros, maximiza sua própria utilidade e a do sistema como um todo. Tampouco existiria base para a criação de regimes nem razões para coordenar políticas, uma vez que a perda de um ator seria o ganho de outro.

Em contrapartida, a segunda visão prevê o impacto da distribuição do poder do Estado no sistema internacional, como ocorre na estruturação do comércio mundial, no uso do espaço aéreo, entre outros (KRASNER, 1982). Partindo desse argumento, os regimes seriam resultados da distribuição de poder entre os Estados.

Nesse entendimento, Gwynn (2019, p. 205, tradução da autora) explica que estudos têm evidenciado que os “regimes internacionais possuem efeitos distributivos, reforçando hierarquias de poder”. Esse autor afirma que os regimes não são necessariamente criados para serem socialmente eficientes, mas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criar normas, regras e padrões de conduta em uma área específica.

Segundo Krasner (1982, p. 499), a criação de regimes internacionais geralmente ocorre em momentos de descontinuidade fundamental no sistema internacional, como o fim das grandes guerras mundiais. Nessa perspectiva, a criação dos regimes demonstra a existência de um alto grau de congruência entre a distribuição de poder e as características do regime. Por isso, muitos regimes são estabelecidos por Estados mais poderosos, no intuito de garantir uma “variedade de recompensas, incluindo segurança, poder e sobrevivência” (KRASNER, 1991, p. 362, tradução da autora).

Krasner (1991) observa, ainda, um aspecto fundamental do sistema internacional que sugere a necessidade de uma abordagem orientada ao poder. Desse modo, alguns problemas em política internacional não são exclusivamente relacionados às questões de segurança e de soma zero, mas à capacidade dos atores, em termos de poder, de alterar o comportamento de outros atores ou de preservar a sua própria autonomia.

Importa mencionar, também, que o comportamento que um ator adotará para maximizar um certo conjunto de interesses em um dado regime mudará na ausência

de um regime, mesmo quando os interesses não são alterados. Isso se dá em virtude dos altos custos associados a um acordo entre atores independentes no cenário internacional (KRASNER, 1993). Ademais, os regimes podem mudar os interesses que levaram à sua criação, aumentando os fluxos de transações e promovendo interesses de certos grupos. Dessa forma, “mudanças no poder relativo dos Estados levam a mudanças nos regimes internacionais” (KRASNER, 1991, p. 336, tradução da autora).

Outro argumento a se frisar é que os regimes podem ser usados por atores com capacidades de poder limitado, podendo alinhar suas políticas com normas e práticas institucionais, promovendo seus próprios interesses contra os atores mais poderosos (GWYNN, 2019). Os recursos subjacentes dos atores permanecem os mesmos, mas a capacidade de influenciar o comportamento é aprimorada ou prescrita pelos princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão de um dado regime. Krasner (1982) ressalta que as características de regime normalmente coincidem com as preferências dos atores mais poderosos do sistema e, por conta disso, é provável que atores mais fracos não possam usar o regime para aumentar sua capacidade de poder.

A respeito disso, Gwynn (2019) corrobora com o entendimento de Krasner (1982), ao afirmar que os atores mais poderosos não precisam exercer tipos explícitos de poder, pois seus interesses são automaticamente respeitados pelos atores mais fracos, mesmo quando não exercem poder relacional para protegê-los. Dessa forma, em regimes internacionais, o poder tende a favorecer atores cujas práticas são consistentes com o *status quo*.

Os regimes internacionais podem, inclusive, alterar as capacidades de poder subjacentes de seus membros. Isso acontece porque, ao facilitar padrões particulares de comportamento, os regimes podem fortalecer ou enfraquecer os recursos de atores específicos (KRASNER, 1982).

Nesse sentido, percebe-se como as teorias realistas baseadas no poder têm contribuindo para uma análise aprofundada sobre regimes internacionais. Tanto o realismo moderno de Grieco, quanto o programa de pesquisa orientada ao poder de Krasner, apesar da ênfase distinta quanto ao papel atribuído ao poder, colaboraram para a ampliação da agenda de pesquisa realista, ao distanciar das questões tradicionais de assuntos estratégicos e de segurança.

Por fim, a terceira abordagem que será tratada dentro da teoria realista é a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Historicamente, a relação entre esta teoria e o estudo dos regimes internacionais têm sido próximas e complexas (VAN HAM, 1992). Isso se deve aos esforços realistas advindos dessa teoria no que tange à explicação da presença ou da ausência de um Estado dominante na área de emissão de um determinado regime e o motivo pelo qual esses atores cooperam (HASENCLEVER *et al.*, 1996). A distribuição de poder como variável explicativa central coloca “a Teoria da Estabilidade Hegemônica ligada diretamente à tradição realista” (SNIDAL, 1985, p. 593, tradução da autora).

A Teoria da Estabilidade Hegemônica foi apresentada inicialmente por Kindleberger (1973), ao afirmar que uma economia mundial aberta e liberal exigiria a presença de um poder hegemônico ou dominante. No contexto de Grande Depressão, entre os anos 1920-30, esse autor explicou que, para que a economia mundial fosse estabilizada era necessário um “estabilizador”, isto é, um notável poder econômico e político capaz de liderar e fazer com que o conjunto de Estados participasse da economia mundial (GILPIN, 1987).

Desse modo, a estabilidade da economia somente poderia ser alcançada com a criação e a “manutenção de uma infraestrutura econômica internacional” (LAKE, 1993, p. 462, tradução da autora) que, segundo Hasenclever *et al.* (1996), passaria a ser percebida como um bem coletivo internacional. Ou seja, os Estados não poderiam ser efetivamente excluídos quando desfrutassem dos benefícios daquela estabilidade, nem tampouco o seu uso afetaria a disponibilidade para outros.

Esse entendimento pode ser compreendido dentro do contexto mais amplo da Teoria Geral dos Grupos de Mancur Olson (1999), ao examinar o que leva “um indivíduo a cooperar, considerando para tanto, as variáveis tamanho dos grupos e incentivos econômicos da ação, a fim de explicar a cooperação ou, segundo Olson, a ação coletiva” (HIGGINS; SILVEIRA, 2015, p. 682).

Olson (1999) parte da premissa de que o indivíduo inserido na coletividade da organização analisará o custo-benefício e agirá de forma racional com o intuito de obter vantagens e benefícios. Quando a organização assume grandes dimensões, o indivíduo tende a não cooperar, especialmente, por não possuir incentivos para isso. Por outro lado, quando coopera, o indivíduo seria geralmente coagido ou influenciado por incentivos seletivos externos por membros do grupo de forma individual, com o intuito de ajudar a arcar com os custos referentes à obtenção do resultado grupal.

É da própria essência da organização que ela forneça um benefício indivisível e generalizado” (OLSON, 1999, p. 27). Higgins e Silveira (2015) explicam que o conceito de organização significa a existência de um determinado grupo que objetiva realizar o interesse de seus membros. Para uma melhor compreensão da Teoria Geral dos Grupos, Olson (1999) esclarece o comportamento do indivíduo em dois grupos de diferentes tamanhos e com incentivos econômicos da ação.

Segundo Olson (1999), no grupo maior o indivíduo analisa a relação custo-benefício e mesmo aquele que não colaborou poderá usufruir do resultado da ação. Nesse caso, o membro tem a consciência de que a sua ação não influenciará diretamente no resultado final. Por outro lado, o menor grupo é aquele em que um ou mais membros decidem pagar os custos de atingir um determinado fim e a ação de recusa desse membro é percebida de forma mais rápida.

Para Hasenclever *et al.* (1996), a Teoria da Estabilidade Hegemônica pretendia ser um exemplo especial da teoria de Olson (1999) ao ser inicialmente aplicada à economia internacional. Segundo Kindleberger (1973), somente um notável poder econômico e político com capacidade de liderança fornecerá e apoiará a infraestrutura econômica internacional para facilitar o intercâmbio entre os atores no sistema internacional.

Partindo desses argumentos, no que tange aos regimes internacionais, Eichengreen (1987) esclarece que especialistas em relações internacionais ofereceram a noção de que um poder hegemônico seria necessário para garantir o bom funcionamento de um regime. Destarte, a concentração de poder é vista como uma maneira de internalizar as externalidades associadas à estabilidade sistêmica e a garantia de sua provisão adequada.

Neste sentido, a Teoria da Estabilidade Hegemônica é usada para explicar como os regimes são estabelecidos e mantidos por atores que detêm uma preponderância de poder em uma área temática em questão e como os regimes se enfraquecem quando o poder é distribuído de maneira mais igualitária entre seus membros (KEOHANE, 1980). A explicação para a criação e a manutenção dos regimes reside na existência de uma distribuição de poder altamente desigual em uma determinada área nas relações internacionais (HASENCLEVER *et al.*, 1996), e como uma alternativa pouco promissora para liderança unilateral (KINDLEBERGER, 1973).

Semelhantemente, quanto à Teoria Geral dos Grupos, de Mancur Olson (1999), Hasenclever *et al.* (1996) afirmam que nenhum regime surge em uma determinada

área a menos que o grupo seja privilegiado, ou seja, a não ser que o bem coletivo possa ser fornecido por ação independente. Segundo Snidal (1985), a presença de um único e forte ator dominante na política internacional leva a resultados coletivamente desejáveis para todos os Estados no sistema internacional. Em contrapartida, a ausência de um poder hegemônico está associada à desordem e a resultados indesejáveis para o Estado individual. Keohane (1980) sustenta que as estruturas hegemônicas de poder dominadas por um único país são mais propícias ao desenvolvimento de regimes internacionais fortes, cujas regras são relativamente precisas e bem obedecidas.

Cabe destacar, ainda, que apesar da cooperação ser difícil para a Teoria da Estabilidade Hegemônica, os Estados podem cooperar no contexto de regimes em duas situações distintas: a) na cooperação de primeira ordem, que ocorre quando os Estados ajustam suas políticas em certas questões substantivas de maneira mutuamente benéfica e estruturadas por um conjunto de regras de conduta acordadas, inclusive, de maneira tácita pelos atores envolvidos (HASENCLEVER *et al.*, 1996, 1997); b) na cooperação de segunda ordem, que acontece quando os custos são compartilhados por vários atores ou suportados inteiramente por um (AXELROD; KEOHANE, 1985). Nesse segundo tipo, os Estados dificilmente repartiriam os custos criando um conjunto de regras claras e confiáveis para a cooperação ocorrer (HASENCLEVER *et al.*, 1996).

Uma crítica à Teoria da Estabilidade Hegemônica é trazida por Snidal (1985), ao relatar a existência de um modelo de liderança benevolente, no qual o Estado hegemônico fornece um regime internacional efetivo, enquanto os outros Estados geralmente estão livres da responsabilidade de ajudar a manter o regime. Esse modelo se assemelha ao que Kindleberger (1973) e Olson (1999) alegam sobre os grandes serem explorados pelos pequenos em se tratando de bens públicos em questão.

Cabe destacar, também, o modelo de liderança coercitivo de Snidal (1985), no qual o Estado hegemônico usa seu poder para forçar os outros a contribuírem, tributando-os pelo bem coletivo compartilhado sob sua liderança. Isso acontece, geralmente, quando esse Estado institucionaliza um fluxo constante de recursos dos outros atores na área temática (GILPIN, 1987). Por isso, esse modelo é genuinamente baseado na variável poder (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

Snidal (1985) alude que existem poucas áreas temáticas na política internacional que de fato se constituem como bens públicos. Nesse caso, o leque de aplicações legítimas da Teoria da Estabilidade Hegemônica seria menor do que se supõe em estudos já publicados. Em contrapartida, Hasenclever *et al.* (1996, 1997) deixa claro a sua contribuição acerca dos regimes descritos como bens públicos. Além disso, a alegação se concentra na análise de que somente com grupos de Estados privilegiados é que o regime poderá ser criado e mantido.

Como visto, o realismo tem como orientação metateórica o racionalismo, em que os Estados se comportam como atores interessados em maximizar a sua utilidade no cenário internacional. Diferentemente, as abordagens cognitivas de orientação metateórica sociológica buscaram acentuar o papel das ideias causais e normativas na criação e manutenção dos regimes internacionais.

### 2.3 PERSPECTIVA COGNITIVISTA DE REGIMES INTERNACIONAIS

Alguns autores advogam que as perspectivas teóricas racionalistas, principalmente o realismo, são limitadas para explicar um mundo complexo, interdependente e perigoso. Em virtude disso, alguns estudiosos procuraram novas maneiras de se organizar intelectualmente e entender a atividade internacional (PUCHALA; HOPKINS, 1982).

Krasner (1982) ressalta que autores cognitivistas rejeitam o pressuposto segundo o qual sistema internacional é composto por Estados soberanos limitados apenas pelo equilíbrio de poder, fatores comumente relacionados à Teoria Realista. Os Estados, na perspectiva cognitivista, são abstrações rarefeitas e as elites possuem laços tanto transnacionais quanto nacionais.

A respeito disso, cada regime teria um conjunto de elites que são os atores práticos, geralmente governos dos Estados-nação e organizações subnacionais. Os participantes do regime seriam, frequentemente, unidades burocráticas ou indivíduos que operam como parte do governo, criando, aplicando ou agindo em conformidade com as normas (PUCHALA; HOPKINS, 1982).

Os cognitivistas criticam, também, as abordagens neoliberais, ao defender que a noção de interesse não seria dada exogenamente, isto é, o comportamento dos atores não seria tão moldado tanto pelo interesse material, mas por seu papel na sociedade (BLYTH, 1997). Dessa forma, os cognitivistas compreendem que a

dimensão normativa dos atores envolvidos deve ser percebida como uma variável endógena aos regimes internacionais. Por conseguinte, segundo Veiga e Zacareli (2015), os atores partilham valores e um sistema de crenças que não podem ser isolados dos interesses e dos recursos de poder de que dispõem.

Os regimes, para os cognitivistas, são arranjos peculiares às áreas temáticas substantivas e são caracterizados pela condição de complexa interdependência. Nesse ensejo, nem hierarquia nem a anarquia prevalecem e os Estados raramente praticam autoajuda (HAAS, 1982). Ademais, os regimes seriam fenômenos disseminados em todos os sistemas políticos (PUCHALA; HOPKINS, 1982; YOUNG, 1982) e “um atributo inerente a qualquer padrão de comportamento humano complexo e persistente” (KRASNER, 1982, p. 192, tradução da autora).

Para Puchala e Hopkins (1982), existem regimes em todas as áreas temáticas substantivas das relações, nos quais ocorre um comportamento discernivelmente padronizado, inclusive em um cenário de anarquia e rivalidade entre os atores envolvidos. Para os autores, os regimes são fenômenos atitudinais, isto é, o comportamento dos atores decorre da adesão aos princípios, normas, regras e códigos legais, compreendidos como entendimentos, expectativas ou convicções sobre legitimidade e comportamento moral.

Cognitivistas explanam que os regimes são instituições sociais ou estruturas sociais que governam as ações dos interessados em atividades específicas, que podem ser mais ou menos formalmente articulados e podem ou não ser acompanhados por acordos organizacionais explícitos (YOUNG, 1982). Sendo assim, a conjunção de expectativas e padrões convergentes de comportamento ou prática são fundamentais. “O reforço mútuo entre esses elementos desempenha, sem dúvida, um papel no desenvolvimento e manutenção de muitas instituições sociais” (YOUNG, 1982, p. 278, tradução da autora).

Os regimes não são estáticos, mas podem sofrer transformações contínuas em resposta à sua própria dinâmica interna, isto é, modificações significativas nas estruturas de direitos e regras, bem como em mudanças em seus ambientes políticos, econômicos e sociais. Por isso, conforme mencionam Puchala e Hopkins (1982), os regimes internacionais devem incorporar normas amplas que estabelecem procedimentos pelos quais as regras ou as políticas são alcançadas e normas que proíbam um comportamento desviante.

Os cognitivistas podem ser classificados em duas vertentes: o cognitivismo "fraco" e o "forte" (HASENCLEVER *et al.*, 1997; ADLER, 1999). A diferença entre essas vertentes está na orientação metateórica. Conforme Rocha (1999, p. 170),

em outros termos, os cognitivistas "fracos" encontram-se no meio do caminho entre uma visão de sistema internacional, em que os regimes surgem como consequência do padrão de interação de Estados racionais em um contexto anárquico, e uma visão de sociedade internacional em evolução, marcada por múltiplos atores e melhor compreendida a partir do nível de análise do indivíduo [...] aos cognitivistas "fortes", [...] os regimes, entre outras instituições, definem as relações entre os papéis desempenhados pelos atores no plano internacional em função daquilo que cada ator percebe como sendo suas próprias atribuições na relação com os demais.

De forma geral, os cognitivistas fracos compartilham a ideia de racionalidade ao se preocuparem com os mecanismos causais, buscando compreender como os regimes internacionais são criados a partir da decisão de atores racionais (HASENCLEVER *et al.*, 1997). Por outro lado, os cognitivistas fortes são "os que mais se distanciam da abordagem racionalista" (ROCHA, 1999, p. 170), enfatizando o caráter social do conhecimento na construção e na validação dos regimes.

Busca-se, a seguir, aprofundar a discussão que envolve essas duas vertentes na contribuição da literatura nas Relações Internacionais, apresentando as principais características que contribuem para o entendimento sobre a criação e manutenção dos regimes internacionais.

Em primeiro lugar, a contribuição dos cognitivistas fracos podem ser vistas como complementares ao *mainstream* racionalista (HASENCLEVER *et al.*, 1997; KECK; SIKKINK, 1998; 1999; ADLER, 1999), pois ajudam a explicar alguns conceitos não explicitados pelo realismo e neoliberalismo. Por outro lado, a crítica ao *mainstream* supramencionado se concentra nas origens e na dinâmica da compreensão do mundo pelos atores racionais.

Segundo Meerts (2008), os cognitivistas fracos não desafiam os pressupostos ontológicos centrais das teorias tradicionais, mas abrem as caixas pretas da formação de identidade e interesse, ao mesmo tempo em que adicionam alguns elementos fundamentais para a sua compreensão. Devido ao foco nas formas predominantes da razão pela qual os atores identificam suas preferências e os recursos disponíveis, as preocupações dos cognitivistas fracos podem, portanto, auxiliar a análise racionalista sobre os regimes internacionais (HAAS, 1993).

Para Rittberger (1993), os cognitivistas fracos compreendem que o estudo sobre regimes internacionais é uma tentativa de preencher uma lacuna na teorização baseada em interesses, enfatizando a importância de uma agenda de pesquisa cognitiva como remédio para deficiências teóricas do racionalismo.

Outro argumento trazido por essa perspectiva se refere à crescente demanda por parte dos tomadores de decisão sobre informações científicas e outros conhecimentos supostamente confiáveis. Sob condições de interdependência complexa e por causa da natureza cada vez mais técnica das questões internacionais, esses tomadores experimentam incertezas sobre como realizar e alcançar seus interesses (ADLER; HAAS, 1992; HAAS, 1992a). Por isso, a redução das incertezas é essencial para que os tomadores de decisão façam escolhas inteligentes em situações desconhecidas. Nesse sentido, Young (1989) ressalta a incapacidade desses indivíduos em avaliar as consequências prováveis de suas decisões.

Importa mencionar, ainda, que os cognitivistas fracos estão interessados em explorar a influência das ideias sobre os atores (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Para Adler (1999), as ideias são uma variável interveniente que explica conceitos como interesse e poder. Ademais os atores, principalmente os estatais, não buscam apenas poder e riqueza, mas objetivam reduzir a incerteza em um contexto específico (HAAS, 1992a).

As comunidades epistêmicas também assumem papel fundamental ao possibilitar a redução da incerteza e propiciar maiores níveis de cooperação. Segundo Haas (1992a), são redes de profissionais com reconhecida experiência e competência em um domínio específico, bem como importantes canais pelos quais circulam novas ideias das sociedades para governar um determinado Estado.

Com o benefício das comunicações modernas e o fluxo relativamente livre de informação, essas redes de especialistas geralmente operam transnacionalmente. Ademais, conforme aponta Rittberger (1993), as comunidades epistêmicas podem ser consideradas guardiãs de um conhecimento relevante, em um mundo de complexidade cada vez maior.

Os problemas globais geram demandas por informações específicas e a compreensão destes problemas ainda é limitada. Por isso, justifica-se a necessidade de conhecimento científico (HAAS, 1992a; 1993). Nesse ensejo, autores como Haas (1992a, 1992b, 1993), Adler e Haas (1992), Galbreath e McEvoy (2013) buscaram compreender a forma como o conhecimento ajuda a moldar os regimes internacionais.

Estudos indicam a influência das comunidades epistêmicas na criação e na manutenção dos regimes por meio de quatro mecanismos: inovação, difusão, seleção e persistência de políticas (HAAS, 1992b; ADLER; HAAS, 1992).

No que tange à inovação, as comunidades epistêmicas podem influenciar os Estados não somente na orientação de questões para o debate coletivo (HAAS, 1980; 1993), mas na identificação de seus próprios interesses em uma situação específica. Sobre a difusão, a comunidade epistêmica, em virtude de seus vínculos transnacionais, pode comunicar novas ideias e políticas inovadoras a seus colegas em outros países que, por sua vez, influenciam seus governos (ADLER, 1999).

Sobre a seleção de políticas, Adler e Haas (1992) afirmam que o impacto de uma comunidade epistêmica é particularmente difícil de avaliar. Contudo, há alguma evidência de que podem exercer influência quando são capazes de fornecer respostas em negociações complexas. Quanto aos regimes já estabelecidos, podem operar como instrumentos eficazes ao indicar os meios mais adequados para eliminar ou aliviar os problemas que motivaram sua criação. Já no que se relaciona à persistência de políticas, a relevância de uma comunidade epistêmica dependerá do grau de consenso entre os membros da comunidade e a força persuasiva das redes científicas (HAAS, 1992b).

Para Haas (1980), as comunidades epistêmicas podem introduzir novas alternativas de políticas para seus governos. Além do mais, dependendo da extensão em que essas comunidades são bem-sucedidas em obter e reter o poder burocrático domesticamente, muitas vezes, podem levar seus governos a persegui-las.

Outro argumento aceito pelos cognitivistas fracos se refere à importância dos significados compartilhados intersubjetivamente para formação e manutenção dos regimes internacionais. Haas (1992a) explana que antes que os Estados cheguem a um acordo sobre como lidar coletivamente com um problema específico, é necessário que busquem algum consenso sobre a natureza e o escopo do problema.

Nesse sentido, para Rittberger (1993), as mudanças no comportamento podem ser explicadas por variações nas crenças ou nos princípios. As crenças influenciam fortemente a escolha de meios para atingir as ideias amplamente compartilhadas e facilita a cooperação na ausência de um equilíbrio único, servindo como ponto focal que ajuda a definir soluções aceitáveis para problemas de ação coletiva. Já os princípios, consistem em normas no qual as ideias especificam critérios para distinguir o certo do errado e o justo do injusto.

Mudanças nas crenças podem ou não induzir mudanças comportamentais. Quando as mudanças ocorrem, esse processo pode ser chamado de aprendizado (HAAS, 1990; 1993). Ao aceitar que as ideias são importantes nos regimes internacionais, os cognitivistas fracos, conforme Hass (1990, 1992b), afirmam que novos entendimentos do ambiente social e político podem produzir efeitos distintos, que acontecem quando novos entendimentos de seu ambiente político podem levar os tomadores de decisão a alterar suas estratégias para atingir objetivos basicamente inalterados ou para redefinir o conteúdo do interesse nacional que envolve a seleção de novas metas e estratégias apropriadas.

Importa mencionar, ainda, que o aprendizado pode ser entendido como roteiro, instituições e pontos focais (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), que ajudam a definir soluções aceitáveis para problemas de ação coletiva. Esses entendimentos são pré-condições importantes para a formação e a manutenção dos regimes internacionais. Os Estados precisam compartilhar pelo menos algumas ideias comuns sobre os problemas e as soluções com que o regime deve lidar (MEERTS, 2008).

Em segundo, as análises advindas dos cognitivistas fortes se mostram mais ricas devido, segundo Ramalho (1999, p. 171), a “temas incomuns nas análises das Teorias das Relações Internacionais”. Essa percepção rejeita não apenas a epistemologia positivista, mas sua ontologia, que prioriza os atores sobre as regras (HASENCLEVER *et al.*, 1997). Assim, a perspectiva racionalista seria inadequada para o estudo sobre regimes internacionais, carecendo, segundo Meerts (2008), de uma análise sobre o interesse próprio como variável explicativa.

Nesse entendimento, os cognitivistas fortes desafiam as abordagens racionalistas, ao sugerir a substituição do *homo economicus* pelo *homo sociologicus* como fundamento microanalítico da teorização social (HASENCLEVER *et al.*, 1997), de forma a investigar o auto entendimento dos atores no mundo.

A ênfase não está no impacto de novos conhecimentos sobre as percepções e os interesses dos atores, mas em como esse elemento constitui os Estados (JÖNSSON; TALLBERG, 2008). O conhecimento, por sua vez, engloba os entendimentos compartilhados que moldam as identidades dos Estados, isto é, sua percepção em relação aos outros. Meerts (2008) argumenta que os Estados são dependentes e de fato constituídos por estruturas como os regimes internacionais.

Por outro lado, Hasenclever *et al.* (1997) afirmam que a atribuição aos regimes de uma dimensão constitutiva é problemática para os racionalistas porque obscurece

a distinção entre causa e efeito. Por isso, os cognitivistas fortes alegam que a epistemologia racionalista deve ser substituída por uma epistemologia intersubjetiva crítica e auto reflexiva.

Os cognitivistas fortes defendem uma virada sociológica ao afirmar que o conhecimento não afeta apenas interesses dos Estados, mas é constitutivo de suas identidades (CEPALUNI, 2005). Os Estados, por possuírem um conhecimento compartilhado, entendem as relações internacionais como espaço social. Assim, os regimes são úteis, pois servem como dispositivos de solução de problemas instituídos por interesse próprio dos Estados.

Outro ponto que merece destaque se refere à rejeição da interpretação racionalista do comportamento do Estado em termos de maximização da utilidade, em contraponto a uma concepção dos Estados como atores sociais, isto é, *role-players* que são constituídos por instituições internacionais, como normas e regras (RITTBERGER, 1993). Cabe mencionar, também, que os tomadores de decisão seguem uma lógica de adequação ao invés da lógica de consequencialidade. Isto significa que a noção de que o comportamento é orientado por regras é consistente com a possibilidade de que, em uma determinada situação, os atores precisam fazer escolhas entre diferentes regras (JÖNSSON; TALLBERG, 2008).

Autores como Thomas Franck (1990), Friedrich Kratochwil (1988, 1989, 1993), Harald Müller (1989), John Gerard Ruggie (1982, 1993), Alexander Wendt (1987, 1992, 1995) e Robert Cox (1981, 1992) trouxeram contribuições importantes para compreender os regimes internacionais na perspectiva do cognitivismo forte.

De forma geral, esses autores argumentam que os regimes internacionais são incorporados nas estruturas normativas mais amplas de uma sociedade internacional. E, estas estruturas escapam da teorização racionalista porque as abordagens utilitaristas não problematizam a capacidade (ou não) dos atores racionais em padronizar seu comportamento. Essas abordagens tratam dos regimes internacionais como derivados da racionalidade instrumental. Ou seja, sua emergência e seu funcionamento seriam completamente dependentes da vontade de Estados pré-existentes (ASHLEY, 1984, p. 243).

Em contrapartida a esse entendimento, para os cognitivistas fortes a análise sobre criação e manutenção dos regimes internacionais destaca uma ontologia que enfatiza a dependência das identidades estatais pré-estabelecidas, que são mencionadas por autores relacionados à Teoria Construtivista, como Wendt (1987).

O interesse próprio é considerado uma orientação não confiável quando se trata de entender, por exemplo, a manutenção de um determinado regime (MEERTS, 2008).

Sobre isso, Wendt e Duvall (1989) ressaltam que os regimes internacionais incorporam estruturas normativas como soberania, diplomacia e direito internacional. Estas instituições constituem atores estatais como sujeitos da vida internacional, no sentido de que seria possível uma interação significativa por parte deste.

Nessa perspectiva, os regimes internacionais não podem ser reduzidos a meros dispositivos para resolução de problemas. Portanto, advoga que é uma tarefa central para o estudo da cooperação internacional descobrir a natureza, as normas e as regras que "constituem ou capacitam esses agentes em primeiro lugar "(WENDT, 1987, p. 369, tradução da autora). Para tanto, é fundamental adotar a qualidade intersubjetiva dos regimes internacionais (KRATOCHWIL, RUGGIE; 1986) ao compreendê-los como entendimentos compartilhados dos atores em situações circunscritas, bem como pontos de referência comumente usados para a determinação e a avaliação do comportamento individual (GEHRING, 1994).

Sobre isso, Kratochwil e Ruggie (1986) destacam a importância de significados intersubjetivos para a cooperação internacional. Nessa visão, a interpretação e a aplicação de regras são práticas consideradas inseparáveis dos regimes internacionais (MÜLLER, 1989). Logo, não são objetivamente um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos, mas o produto de um processo contínuo de auto interpretação e autodefinição em resposta a mudanças de contexto. Isso torna os fenômenos essencialmente dinâmicos, os quais dependem da evolução dos discursos internacionais (GEHRING, 1994).

Portanto, os regimes internacionais, para estes cognitivistas, podem ser conceituados como "entendimentos de princípios e formas desejáveis e aceitáveis de comportamento social " (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 764, tradução da autora). Esse comportamento tem uma dimensão reguladora e uma constitutiva que, respectivamente, funcionam como imperativos que exigem que os Estados se comportem de acordo com certos princípios, normas e regras; e ajudam a criar um mundo social comum, fixando o significado do comportamento.

Nesse sentido, os cognitivistas fortes afirmam que os regimes internacionais se somam a uma "teia de significado" (NEUFELD, 1993, p. 43), que faz com que a ação do Estado seja padronizada em temáticas específicas, estabelecendo vínculos compreensíveis entre sequências de ações desconectadas.

Dentre as contribuições trazidas pelos cognitivistas fortes no estudo sobre regimes internacionais, destaca-se o poder da legitimidade mencionado por Franck (1990) e Hurrell (1993). Segundo esses autores, os Estados dependem da existência de uma sociedade internacional governada por regras, em que o grau de correspondência entre as normas e as regras específicas que constituem os regimes afetam fortemente empreendimentos cooperativos entre os Estados.

Ainda, nessa perspectiva acredita-se que o estudo sobre regimes poderia se beneficiar da conexão às tradições mais antigas da sociedade internacional que, em um contexto mais amplo, conecta-o ao quadro político-jurídico subjacente da sociedade internacional moderna trazida por autores relevantes da Escola Inglesa, como Martin Wight, Hedley Bull e R. J. Vincent (HURRELL, 1993).

O conceito de poder da legitimidade ainda traz duas contribuições específicas. A primeira se refere à ideia de senso de obrigação dos Estados na sociedade internacional, que faz com que os Estados cumpram as normas e as regras locais porque assumem o risco de prejudicar sua própria existência a longo prazo (FRANCK, 1990; JÖNSSON; TALLBERG, 2008). A segunda diz respeito ao reconhecimento que o Estado exerce, por exemplo, a um regime internacional por estimular princípios que tornam a sociedade pacífica e ordeira (FRANCK, 1990; HURRELL, 1993).

Pode-se mencionar, inclusive, o papel da identidade, explanado por Wendt (1992; 1994, 1995). Esse autor afirma que as identidades são expectativas estabelecidas a respeito de si, que se formam conforme o sujeito participa de sentidos coletivos. As identidades são ao mesmo tempo constitutivas de escolhas racionais e moldadas pelas normas e padrões da política internacional (JÖNSSON; TALLBERG, 2008).

As identidades são definidas como esquemas cognitivos que permitem que os atores determinem, em uma situação específica, “quem eu sou/nós somos em uma estrutura social de entendimentos e expectativas compartilhadas” (WENDT 1994, p. 385, tradução da autora). No caso dos regimes internacionais, as motivações egoístas podem desempenhar um papel importante nos estágios iniciais da sua construção, mas com o tempo e com a proliferação de instituições ativas na política internacional, os atores adquirem mais identidades, desencorajando a liberdade de escolha e aumentando a reciprocidade difusa (WENDT, 1987; 1994).

Por fim, tem-se a contribuição de Cox (1981) – representante da Teoria Crítica –, que enfatiza o poder da história tanto na política internacional quanto na teorização

acadêmica. Para esse autor, as identidades e o comportamento dos Estados na era pós-guerra foram profundamente afetados por uma estrutura hegemônica abrangente ou por uma ordem mundial da qual os regimes internacionais fazem parte. Esta ordem mundial, como qualquer ordem social, surgiu e se desintegrará com os conflitos históricos.

Conforme Cox (1981), uma teoria deve situar-se externamente à ordem prevalecente no mundo e se perguntar como essa ordem surgiu. Os cognitivistas fortes apontam que as abordagens baseadas nos interesses fornecem uma fotografia truncada dos recursos de um regime robusto, pois não levam em consideração as influências das instituições sobre as identidades dos atores internacionais (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

Diferentemente dos cognitivistas, a perspectiva teórica neoliberal, tratada na seção seguinte, busca enfatizar a percepção de interesses em termos de ganhos absolutos em um ambiente anárquico. Esse entendimento pauta-se a compreensão para a criação e manutenção do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, objeto de análise do próximo capítulo.

## 2.4 PERSPECTIVA NEOLIBERAL DE REGIMES INTERNACIONAIS

Nesta seção, detalha-se a perspectiva teórica utilizada neste trabalho, Teoria dos Regimes sob a perspectiva do Neoliberalismo das Relações Internacionais. Os primeiros trabalhos sobre regimes internacionais sob uma perspectiva neoliberal argumentaram que os regimes são criados para resolver situações em que os Estados têm um interesse comum na cooperação (KEOHANE, 1984). Essa percepção de interesses dos atores (*interest-based*) são influentes e representam o *mainstream* racionalista das Teorias de Relações Internacionais na análise sobre regimes internacionais (HASENCLEVER *et al.*, 1977).

Os neoliberais e os realistas compartilham o compromisso com o racionalismo, uma orientação metateórica que caracteriza o comportamento do Estado em busca da maximização de sua utilidade (WEBER, 2009). Isso acontece porque esses atores realizam um cálculo do custo-benefício determinado não exclusivamente pelas preferências utilitaristas. Segundo Hasenclever *et al.* (1997), essas preferências são estáveis não apenas ao longo do tempo, mas também entre os atores.

Segundo Stein (1982), a política internacional é tipicamente caracterizada pela tomada de decisão interessada, na qual os Estados geralmente não têm motivos para evitar comportamentos individualistas. Além disso, a complexa interdependência no mundo fez com que as ações estatais não fossem mais irrestritas e que o uso da força não fosse a única opção possível.

Os neoliberais partem dos mesmos pressupostos que os realistas quanto à natureza anárquica do sistema internacional. No entanto, ao contrário dos realistas, afirmam que os Estados estão preocupados, principalmente, com os ganhos absolutos (AXELROD; KEOHANE 1985; LIPSON, 1995; HASENCLEVER *et al.*, 1997). Nesse contexto, os regimes emergem das negociações interestaduais, facilitando o processo de ajuste de políticas em um sistema internacional anárquico caracterizado pela interdependência crescente entre os atores (GALE, 1998).

A partir desse entendimento, Lipson (1995) explana que os ganhos absolutos podem se dar em muitas questões, tais como: comércio, meio ambiente, assuntos monetários, controle de armas e outras áreas. Entretanto, o problema relacionado diz respeito à falta de informações ou informações imprecisas que estão ausentes no nível internacional e que inibem a coordenação mutuamente vantajosa entre os Estados (WEBER, 2009).

Nesse sentido, as teorias racionalistas auxiliam na explicação de como as decisões dos atores, no que diz respeito à formação ou à mudança de regimes internacionais, têm sentido significativo voluntário. Isso significa que os atores possuem objetivos a longo prazo e, por conta disso, buscam estruturar seus relacionamentos de maneira estável e mutuamente benéfica (KEOHANE, 1982).

Krasner (1982, 1983) denomina as abordagens neoliberais com o termo de estruturalistas modificados, em que os regimes internacionais podem ter um impacto relevante em um cenário anárquico. Assim, os Estados são racionais e a cooperação é fundamental em determinadas áreas para mitigar e mediar conflitos que possam surgir.

Para Stein (1982), os regimes internacionais se tornam importantes porque os atores evitam a tomada de decisão independente. Dessa forma, há situações em que o cálculo individualista de interesse próprio leva os Estados a preferirem a tomada de decisão conjunta, porque o comportamento interessado pode resultar em resultados indesejáveis ou abaixo do ideal. Logo, “somente há cooperação quando ambos os

Estados necessitam cooperar sob pena de terminarem com resultados não desejados ou subótimo” (CARVALHO, 2005, p. 303).

Essas situações são nomeadas por Stein (1982) como dilemas de interesses comuns ou dilemas de aversões comuns. No primeiro caso, caracteriza-se por situações em que ambos os participantes preferem um resultado cuja situação de equilíbrio não é *pareto ótimo*, isto é, “a constatação de que, em algumas situações, decisões negociadas e tomadas de forma coletiva seriam mais eficientes do que quando tomadas de forma unilateral e individual [...]” (CARVALHO, 2005, p. 283-284). Dessa forma, os atores concordam que se cada um segue sua estratégia mais racional, eles não alcançariam o melhor resultado, por isso, a colaboração se torna o meio ideal. Quanto ao segundo, os participantes possuem preferência não por um resultado, mas em evitar pelo menos um resultado específico.

Os regimes internacionais surgem porque os atores renunciam à tomada de decisão independente para lidar com os dilemas de interesses e aversões comuns, estabelecendo acordos para moldar o comportamento subsequente, tendo como consequência a convergência de expectativas e a solução para tomada de decisão independente.

Nesse sentido, para Stein (1982), a existência de regimes compostos por entidades soberanas que evitam voluntariamente a tomada de decisão independente se assemelha a ver o mundo em termos de soma não zero, em que os atores podem ter interesses comuns e aversões comuns. São os atores interessados em evitar a individualidade em uma questão específica que formam os regimes internacionais.

Cabe mencionar ainda, que os regimes devem incorporar princípios e normas, bem como regras e procedimentos de tomada de decisão. Caso contrário, seria difícil distinguir regimes internacionais de quaisquer padrões regulares de ação na política internacional, que criam expectativas sobre comportamento (KEOHANE, 1982).

Um princípio importante, mencionado por Keohane (1982, 1984), é o da norma generalizada, intitulado por Jervis (1982) de reciprocidade. Esse princípio explica que se deve assumir que o comportamento de apoio ao regime será benéfico para todos os atores envolvidos, embora não se tenha evidências convincentes para esse efeito. Para Krasner (1982, p. 187, tradução da autora),

quando os Estados aceitam a reciprocidade eles sacrificam os interesses de curto prazo na expectativa de que os outros atores retribuam esse sacrifício no futuro, mesmo que eles não sejam obrigados a fazê-lo por uma norma específica.

Para Axelrod e Keohane (1985), os regimes melhoram as condições de aplicação das estratégias de reciprocidade por meio da qual a cooperação é realizada. Vale mencionar ainda, como aponta Lipson (1995), que os regimes podem estabilizar expectativas mútuas em relação ao comportamento futuro e a adesão às regras.

Destaque também, que para Keohane (1982,1984), os regimes internacionais desempenham a função de reduzir a incerteza e o risco, incluindo questões distintas entre si e melhorando a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os participantes. Para isso, é fundamental que a comunicação seja realizada de forma eficiente, por isso, os diplomatas são cuidadosamente treinados para se comunicar com precisão.

A criação de regimes internacionais dificilmente elimina os riscos ou incertezas. Na política internacional, os governos frequentemente se encontram comparando os riscos que correriam da falta de regulamentação de áreas temáticas com os riscos quando entram em certos regimes (KRASNER, 1982). Por conta disso, os regimes internacionais são projetados para mitigar os efeitos dessas incertezas, decorrentes de mudanças previsíveis, sendo a anarquia internacional a principal fonte (HASENCLEVER *et al.*, 1997).

A respeito disso, Lipson (1995) esclarece que os regimes podem tornar os acordos mais transparentes, criando mecanismos e instituições para fornecer informações que seriam indisponíveis ou muito caras para adquirir. Keohane (1982) traz alguns argumentos para explicar a sua importância na facilitação de acordos na política internacional. Para o autor supramencionado, o cenário em uma determinada área gera incertezas, insegurança e riscos e, por conseguinte, uma das finalidades dos regimes é facilitar acordos mutuamente benéficos entre os governos.

Para Stein (1982) e Lipson (1995), os atores têm incentivos para se desviarem do acordo, por essa razão exigem que garantias sejam realizadas a fim de que a escolha racional utilitária seja evitada. O regime deve especificar o que constitui a cooperação e o que constitui a trapaça. Isso deve ser feito de modo explícito com o intuito de garantir que seja observável e passível de verificação e monitoramento.

Segundo Hasenclever *et al.* (1997), violar um acordo em particular tem consequências além da temática em questão, uma vez que os regimes produzem conexões ou vínculos entre várias áreas. Desse modo, eles se tornam valiosos para os governos, pois na sua ausência seria impossível consumir certos acordos. Em

algumas situações, a ação conjunta *ad hoc* seria inferior aos resultados das negociações no contexto de um regime (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Sendo assim, os regimes seriam eficientes quando: estabelecessem uma estrutura de responsabilidade pelas ações, presumivelmente apoiadas pelas autoridades governamentais; ocorresse a informação perfeita; o custo das transações fosse menor que os ganhos. Contudo, não há um governo mundial; as informações são extremamente caras e frequentemente impossíveis de se obter; e os custos de transações geralmente são muito altos (KEOHANE, 1982; 1984). Por conseguinte, os regimes internacionais podem melhorar as habilidades dos atores para efetivar acordos vantajosos para os envolvidos.

Nesse ensejo, destaca-se também que, as regras dos regimes internacionais são frequentemente alteradas, inclinadas ou sujeitas a atender às exigências do momento. Além disso, são raramente aplicadas automaticamente e não são autoexecutáveis, pois são frequentemente negociáveis e renegociáveis (KEOHANE, 1982; 1984). Os Estados participam de regimes porque esperam que os benefícios da associação superem os custos.

Os custos de acordos *ad hoc* sobre questões substantivas específicas devem ser maiores que a soma dos custos de fazer tais acordos em uma área específica (KRASNER, 1982). A respeito disso, Keohane (1982) introduz o conceito de densidade de problemas para se referir ao número e à importância de problemas que surgem dentro de um dado espaço político. Para o autor supramencionado, quanto mais denso o espaço político, mais interdependente serão as diferentes questões e, portanto, os acordos realizados entre os atores. Além do mais, em espaços políticos densos, serão desenvolvidos vínculos complexos entre questões substantivas. Logo, o aumento da densidade de questões levará a uma maior demanda por regimes internacionais.

Os neoliberais argumentam, ainda, que os regimes podem fornecer ou facilitar sanções por violações de regras. Segundo Lipson (1995), as sanções podem ser punições centralizadas por instituições formais ou, mais frequentemente, punições informais e descentralizadas com a exclusão do ator dos benefícios futuros da cooperação no regime participante. Os regimes internacionais fornecem padrões de comportamento, o que possibilita a probabilidade de cooperação. Atores com reputação de confiabilidade são mais facilmente aceitos como parceiros em empreendimentos cooperativos para benefício mútuo (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Na medida em que podem corrigir defeitos institucionais na política internacional, ao longo de qualquer uma dessas três dimensões (responsabilidade, informação e custos de transação), os regimes podem se tornar eficientes dispositivos para a realização de propósitos estatais.

A partir do exposto, é fulcral abordar o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, criado com a finalidade de enfrentar um fenômeno comum, qual seja, a migração forçada para além das fronteiras nacionais, no qual os Estados não podiam lidar de forma individual e que afetava diretamente a soberania estatal e as relações interestatais.

O RIR surgiu, em princípio, como forma de cooperação *ad hoc*, mas foi concretizado com a institucionalização de princípios, normas e instituições, propiciando um *status* legal definido internacional e regionalmente sobre refúgio. Destarte, no próximo capítulo, será possível perceber como a perspectiva teórica neoliberal explica a formação do RIR, especialmente, no que se refere ao comportamento do Estado em evitar um comportamento individualista, possibilitando a cooperação em um ambiente anárquico.

### 3 REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Este capítulo analisa como os princípios, as normas, as regras e os procedimentos de tomada de decisões, no que se refere ao refúgio, convergiram entre os atores, dando origem ao Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR). Para tanto, inicialmente, explana-se o contexto histórico das migrações forçadas, enfatizando como se tornaram partes integrantes do desenvolvimento político, social e econômico de uma sociedade. Além disso, ressaltam-se as diversas iniciativas entre os Estados para a proteção das pessoas que eram obrigadas a deixar seus países de origem e migrar em direção a outros lugares.

Em seguida, são enfatizados os instrumentos que normatizaram a proteção dos refugiados no nível internacional, a saber: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 (i.e. regras), bem como o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas na positivação dos valores universais (com seus procedimentos de tomada de decisão) e as resoluções do seu Conselho Executivo (i.e. normas). Por fim, são abordados como princípios universais do RIR, já consagrados internacionalmente, foram incorporados e ampliados regionalmente na África, nas Américas e na Europa.

#### 3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

As migrações forçadas não são um fenômeno novo, fruto apenas do atual processo de globalização. Ao longo da história, percebe-se que os seres humanos foram obrigados a deixar seu lugar de origem em busca de comida, segurança, moradia e outros. Situações como essas devem ser vistas como parte integrante do desenvolvimento político, social e econômico de uma sociedade (ANDRADE, 2006).

Ferrie e Hatton (2013) explicam que a migração a curta distância marcou o período da Idade Média (séculos V a XV), especialmente, por conta da organização social e política do sistema feudal, que era baseado nas relações servo-contratuais. Essas relações eram marcadas, inclusive, por restrições de liberdade, como evidenciadas no *Statute of Artificers*, de 1563, da Inglaterra. Esse Estatuto impôs, dentre outras medidas, controlar a entrada de trabalhadores qualificados, exigindo uma instrução obrigatória de sete anos para a permanência em territórios ingleses.

A migração para além dos reinos ou principados dificilmente ocorria, exceto em tempos de guerra, sendo exclusivos de aventureiros, militares, comerciantes e marinheiros. Esse cenário se modificou no final do século XV, com a “descoberta” do Novo Mundo (terras do norte e sul das Américas) e foi percebido como uma oportunidade para a expansão da produção e do comércio europeu. A escassez de mão-de-obra e os altos custos fizeram com que cerca de 12 milhões de escravos fossem enviados sob condições de coerção para as Américas (FERRIE; HATTON, 2013, p. 46).

“A migração era totalmente obrigatória e nunca respondeu aos próprios desejos dos africanos” (SUTCLIFFE, 1998, p. 57, tradução da autora). A dinâmica da migração forçada, nesse período, atendeu às necessidades de vários grupos, como traficantes de escravos, proprietários de plantações nas Américas e os chefes africanos que vendiam escravos.

Os primeiros fluxos de refugiados no cenário internacional podem ser relacionados à luz de processos históricos e sociais, como se percebe na formação do Estado-Nação, no século XVI, no qual uma estrutura política passa a ser delimitada por limites geográficos (ANDRADE, 2006). O autor salienta que, além disso, o Estado passou a exercer o monopólio legítimo do uso da força, resultando na saída compulsória daqueles que não aceitavam o novo Estado-Nação, uma vez que várias unidades administrativas foram absorvidas e o sistema político das novas cidades foram alterados com o intuito de tornar as unidades maiores e mais fortes.

A respeito disso, pode-se citar dois casos em particulares: a expulsão de judeus da Espanha, em 1492, e a fuga de huguenotes na França, a partir de 1685 (ANDRADE, 2006). Em relação ao primeiro, quando os reinos espanhóis conquistaram Granada, o último posto avançado muçulmano, a Espanha foi unificada sob um único soberano e uma religião, iniciando o processo de europeização (ROTH, 1992). Isabel I de Castela e Fernando II de Aragão assinaram o Edito de Expulsão da Espanha, em 1492, dando aos judeus as alternativas para se converterem ao catolicismo ou partirem do país.

Eisen (2004) estima que entre 100.000 e 300.000 judeus deixaram a Espanha em direção a outros países. Para ele, muitos judeus que foram obrigados a sair do seu habitat natural eram pessoas humildes e pobres, que tinham uma fé não influenciada por reflexões filosóficas. Além do mais, parte desse número era composto por mulheres, que professavam uma lealdade inquestionável a Torá.

Em relação ao segundo exemplo, a migração forçada dos huguenotes na França – cristãos protestantes franceses ou reformados de Genebra –, ocorreu quando Luís XIV revogou o Édito de Nantes, restaurando a paz interna na França e definindo os direitos dos protestantes. Nesse período, mais de 200.000 refugiados huguenotes tiveram que fugir (ANDRADE, 2006, p. 38), pois o absolutismo francês de Luís XIV buscou unificar o catolicismo como religião, promovendo perseguição e “métodos repressivos, como as dragonadas, utilizados para converter os hereges até 1685” (BARBOSA, 2006, p. 102).

Ainda no século XVI, com o início da Reforma Protestante, muitos cristãos rejeitaram a autoridade papal e muitas das crenças e práticas tradicionais da igreja estabelecida à época. A resposta da Igreja Romana se deu com a Contrarreforma, como um esforço teológico, político e militar contra os protestantes, que desencadeou em resistência e hostilidade, principalmente das instituições eclesiásticas e de seus defensores. Isso acarretou uma onda de refugiados em praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos (SILVA, 2014).

Grande parte da iniciativa para construir uma alternativa à Igreja Romana surgiu na França. Estrasburgo, Londres, Neuchâtel e Antuérpia foram importantes lugares de refúgio para protestantes perseguidos em diferentes momentos (BENEDICT, 2007). Franceses que se dedicavam a escritos de teor protestante, como Theodore Beza, Jean Crespin, Robert Estienne e Laurent de Normandie, ajudaram a criar as condições para que Genebra se tornasse um verdadeiro centro para refugiados e de disseminação da mensagem cristã.

Nesse cenário o refúgio, que era de competência exclusiva da Igreja, passou a ser exercido pelos Estados. Frederico Guilherme, Duque da Prússia, acolheu os huguenotes em 1697 e de um total de 22.000 habitantes em Berlim, 4.292 eram refugiados franceses (SILVA, 2014, p. 24). A atitude dos reis prussianos mostra a ambivalência que prevaleceu, na virada do século, entre a solidariedade e a crescente difusão da Razão de Estado (*raison d'État*). Legislações específicas, como permissão de residência, proibições em certos territórios orientais e restrições ao ingresso no exército, também foram adotadas pela Prússia (APRILE, 2010).

Durante esse período, milhares de franceses buscaram refúgio na Inglaterra e na América do Norte, principalmente, nos Estados Unidos (APRILE, 2010). Além dos fundos e dos subsídios destinados a essas pessoas pelos países receptores, ser

refugiado se tornou uma questão social e não um *status*. Cabe ressaltar que noções sobre refúgio e hospitalidade foram marcadas pela indeterminação dos sistemas normativos a que se referiam à época. Nesse cenário, correspondiam, parcialmente, às políticas de acolhimento, que alternavam entre o medo de movimentos de massa e as restrições nas relações diplomáticas com os Estados geradores de refugiados (NOIRIEL, 1997).

Nesse período, o direito de refúgio passou a ser considerado um direito discricionário do Estado, isto é, a critério de decisão desse ator, que se baseava em elementos poucos objetivos e pautados por questões políticas e/ou religiosas (SILVA, 2014). O refúgio nem sempre foi reconhecido como prática pelos Estados, mas era tratado como irregular e aplicado seletivamente. Nesse ensejo, importa trazer as contribuições de Grotius (1925) durante o século XVII, o qual endossava que qualquer indivíduo tinha o direito de deixar seu próprio país e migrar para outro. A partir desse entendimento, o refúgio seria considerado como inerente ao direito humano fundamental, que emerge de instrumentos jurídicos relacionados a esse assunto.

O dever de ajudar as pessoas que se deslocavam forçadamente seria de responsabilidade humanitária geral, que vinculava todos a prestarem assistência quando os custos de o fazer fossem baixos. No caso dos refugiados, esse dever caberia aos Estados por terem o controle do território nacional (GROTIUS, 1925). Por conta disso, o direito estatal ao controle se relaciona ao dever correlato de fornecer refúgio a essas pessoas.

Andrade (2006) aponta um segundo fluxo de refugiados oriundos da dissolução dos antigos impérios da Europa Oriental e da região dos Bálcãs no final do século XIX e início do século XX. Em relação ao primeiro, os novos países da Europa Oriental tiveram que consolidar seu poder, criando unidades politicamente homogêneas. Esse processo foi acelerado com o início da Primeira Guerra Mundial, que acarretou em um processo de deslocamento forçado de vários indivíduos (SILVA, 2014).

No que tange ao segundo, a ideia de Estados-nação e as mudanças territoriais associadas à Península Balcânica foram os principais impulsos para a migração de muçulmanos que ali residiam. Durante aquele período, a região presenciou a violência interétnica decorrente da Guerra Russo-Turca (1877–1878), que resultou na morte de 200.000 a 300.000 muçulmanos, em um milhão de pessoas deslocadas forçadamente e mais de meio milhão de refugiados muçulmanos assentados no Império Otomano (PEKESSEN, 2012, p. 3). Destaca-se, também, que por conta de noções de

homogeneidade nacional que permeavam a Península Balcânica, os muçulmanos foram considerados minorias indesejáveis ou hostis os quais os regimes nacionalistas tentavam conter.

O fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa de 1917 e a ruína do Império Otomano colocaram o problema das migrações no cerne do debate no cenário internacional, quando cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados se deslocaram forçadamente (BARRETO, 2010). Por conseguinte, como instituto jurídico internacional, o refúgio foi tratado no âmbito da Liga das Nações (LDN), quando foram criadas várias instituições para executar ações referentes à proteção dessas pessoas, a saber: o Escritório Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938); o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938); o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e o Comitê Intergovernamental para Refugiados (1938-1947).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha solicitou à LDN, em 1921, que ajudasse os refugiados russos decorrentes da guerra civil, muitos deles ameaçados pela fome. Cabe salientar que belgas, franceses, italianos e outros europeus sofreram também com os impactos da Primeira Guerra Mundial. Gatrell (2008, p. 83-84) afirma que em cada sete civis belgas, um se tornava refugiado, e cerca de 200.000 fugiram para a França e para o Reino Unido. Além desse número, em 1915, a quantidade de franceses deslocados forçadamente atingiu 450.000; em 1916, era de 710.000; e, em 1918, alcançou um milhão. Com a entrada da Itália na guerra, em 1915, cerca de 87.000 residentes da etnia italiana, do Império austro-húngaro, fugiram para a Itália, a fim de evitar o recrutamento para o exército austríaco. Já o deslocamento de civis no império russo, em 1915, atingiu 3 milhões e, em 1917, 7 milhões.

As soluções aplicadas para os refugiados, até então, se davam pelo reconhecimento da condição de refugiado ou pela extradição quando o indivíduo cometia um crime (SILVA, 2014). Cabia ao Estado receptor decidir pela condição do refugiado, mas a sua incorporação tendia a ser facilitada, pois se via com bons olhos o acréscimo de indivíduos economicamente ativos à sua população (ACNUR, 2000a). Por outro lado, opiniões negativas em relação aos refugiados eram reforçadas, pois acreditava-se na crença de que a presença desses indivíduos fazia com que os preços dos alimentos e da habitação aumentassem, competindo, também, por empregos locais que ocasionaria na redução de salários (GATRELL, 2008).

No cenário da Primeira Guerra Mundial, “o impulso de aliviar o sofrimento repousava na elaboração de narrativas convincentes de sofrimento, miséria e desespero” (GATRELL, 2008, p. 89, tradução da autora). A situação enfrentada pelos países envolvidos na guerra, como problemas de ordem socioeconômica, desemprego e políticas migratórias nacionalistas, dificultaram a criação de medidas destinadas a mitigar o problema dos refugiados (BARTELEGA, 2007).

Com a intenção de buscar uma solução para a questão dos refugiados russos na Europa, a LDN nomeou, em 1921, o norueguês Dr. Fridtjof Nansen, cuja responsabilidade foi ampliada para incluir grupos de gregos, búlgaros, armênios e outros grupos específicos de refugiados (ACNUR, 2000b). Segundo Ramos *et al.* (2011, p. 7),

seu legado sintetiza os mais altos valores humanos e, já no início do século 20, representou o nascimento de uma concepção jurídica que buscava entender a importância da proteção das pessoas vítimas de perseguição, e que, pouco mais de três décadas depois, se tornaria referência e fonte de inspiração das Convenções [...].

Uma das principais contribuições de Nansen foi definir o estatuto jurídico dos refugiados russos e promover medidas para a integração nos países de acolhimento, especialmente em relação à disponibilidade de empregos, tendo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) colaborado positivamente. Estas medidas resultaram na criação do Passaporte Nansen, que foi utilizado como documento de viagem e de identidade para os refugiados (SILVA, 2014). “Ele criou o que, afinal, viria a ser a estrutura básica do ACNUR, composta por um comissariado com um Alto Comissário em Genebra e representantes locais nos países de acolhimento” (ACNUR, 2000b, p. 15). Cabe destacar, ainda, sua assistência aos refugiados turcos e gregos oriundos da guerra entre Grécia e Turquia, em 1922, e a reinstalação dos refugiados armênios na União Soviética.

O quadro 2 apresenta os documentos/conferências mais significativos relativos à ação de Nansen e da LDN no campo da assistência internacional aos refugiados. Estes documentos jurídicos serviram de base para a criação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933 e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ACNUR, 2000b).

Quadro 2 - Principais documentos relativos à ação de Fridtjof Nansen e da Liga das Nações

Ação de Nansen e da LDN	Consequência
Conferência sobre a questão dos refugiados russos.	Resoluções adotadas pela Conferência, em 24 de agosto de 1921. Liga das Nações, Jornal Oficial, Ano 2, n. 8, p. 899-902, outubro de 1921
Acordo relativo à emissão de certificados de identidade para refugiados russos.	Assinado em Genebra, em 5 de julho de 1922. Liga das Nações, Série de Tratados, v. xxx, n. 855, p. 238-242, 1922.
Plano para a emissão de um certificado de identidade para refugiados armênios.	Submetido à consideração de governos interessados. Adotado em 28 de setembro de 1923. Liga das Nações, Jornal Oficial, n. 7-10, p. 969-970, maio de 1924.
Acordo relativo à emissão de certificados de identidade para refugiados russos e armênios, complementando e alterando os acordos anteriores de 5 de julho de 1922 e 31 de maio de 1924.	Assinado em Genebra, em 12 de maio de 1926. Liga das Nações, Série de Tratados, v. LXXXIX, n. 2004, p. 48-52, 1929.
Acordo relativo ao estatuto jurídico dos refugiados russos e armênios.	Assinado em Genebra, em 30 de junho de 1928. Liga das Nações, Série de Tratados, v. LXXXIX, n. 2005, p. 55-61, 1929.
Acordo relativo à extensão a outras categorias de refugiados.	Assinado em Genebra, 30 de junho de 1928. Liga das Nações, Série de Tratados, v. LXXXIX, n. 2006, p. 65-67, 1929.

Fonte: Adaptado de ACNUR (2003).

O instituto jurídico de proteção aos refugiados, segundo Monteiro (2007), pode ser percebido em três momentos diversos: entre 1921 a 1938, quando ocorre as primeiras concessões de proteção legal e material aos refugiados; de 1938 a 1952, quando o caráter individualista marca a definição de quem poderia ser considerado refugiado; e, a partir de 1952, quando se inicia a fase contemporânea do instituto de refúgio.

A primeira fase marca a ascensão do nacional socialismo na Alemanha a partir da década de 1930, quando muitos indivíduos fugiram para França, Holanda, Suíça, Áustria e Tchecoslováquia, pois temiam que sua segurança e liberdade pessoal fossem restringidas. Greg (2016, p. 18) estima que, em 1933, 25.000 refugiados da Alemanha buscaram proteção na França, sendo 85% compostos por judeus. No mesmo ano, cerca de 4.000 pedidos de visto foram recebidos em postos diplomáticos franceses na Alemanha. Nos Países Baixos, um total de 1.500 refugiados chegaram, nominalmente, como visitantes e ali permaneceram. Cerca de 9.000 judeus, socialistas e comunistas alemães fugiram para a Suíça.

Importa destacar que as concessões de permanência no país receptor eram, por vezes, marcadas por restrições que dificultavam a entrada ou a permanência dos refugiados no local de destino. Os Estados se eximiam de qualquer responsabilidade pelo bem-estar desses indivíduos e muitos viveram sob privação econômica ao longo dessa década (GREG, 2016).

Para buscar soluções para a problemática dos refugiados que deixaram a Alemanha, em 1933 a LDN designou o estadunidense James Grover McDonald como Alto Comissário para Refugiados (Judeus e Outros) (SILVA, 2014). Um dos objetivos principais de McDonald era reinstalar os judeus que fugiram da Alemanha e coordenar as agências voluntárias que dedicavam fundos para a proteção dos refugiados. Por conta dele, cerca de 80.000 indivíduos conseguiram refúgio na Palestina e em outros lugares (ACNUR, 2000b, p. 15).

No mesmo ano, foi assinada por 11 países (Bélgica, Bulgária, Egito, Tchecoslováquia, França, Dinamarca, Noruega, Grã-Bretanha, Irlanda e Itália), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933, que objetivava criar um quadro jurídico abrangente para os refugiados russos, armênios e assimilados. Essa última expressão ampliava as possibilidades de reconhecimento da condição de refugiado que, até então, eram aplicadas na Europa (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014).

A Convenção de 1933 foi o primeiro acordo internacional a garantir o direito de não repulsão (*non-refoulement*) ou não admissão na fronteira, conforme seu art. 3º, para aqueles que fossem autorizados a residir regularmente, a não ser que as medidas fossem baseadas em razões de segurança ou ordem pública. Saliente-se que, atualmente, o *non refoulement* é um dos mais importantes princípios do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR).

Vale ressaltar que a Convenção de 1933 foi limitada aos grupos já considerados refugiados, sob a proteção da Liga das Nações, e ratificada por apenas oito países (Bélgica, Bulgária, Tchecoslováquia, França, Dinamarca, Noruega, Irlanda e Itália). Estes alegavam o impacto negativo da crise econômica no período entre guerras e que, por esse motivo, não poderiam dedicar esforços a essa temática. Além disso, a crise de refugiados na Europa passou a ser mais latente em virtude da fuga dos judeus alemães, o que exigia a ampliação da proteção. Por outro lado, como argumenta Skran (1995), esse período deve ser visto como um tempo de grande criatividade e inovação, pois a proteção foi realizada com recursos mínimos e com poucas medidas específicas para essa categoria.

Bartelega (2007) ressalta que a LDN criou uma administração *ad hoc* no ano de 1938, o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (CIR), destinado a garantir aos judeus alemães perseguidos um reassentamento ou reinstalação (transferência de refugiados de um país receptor para outro Estado que tivesse concordado em recebê-los) na Europa ou fora dela, uma vez que o Escritório Internacional Nansen

para Refugiados e o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha eram órgãos temporários. A partir disso “entra em cena um novo critério definidor, que tende a substituir aquele tradicional da origem nacional: a perseguição” (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014, p. 68).

Esse critério é percebido na Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938, ampliada por meio do Protocolo Adicional de 1939 para incluir as pessoas provenientes da Áustria. Acrescenta-se, nesta Convenção, conforme seu art. 1º, os apátridas (i.e., pessoas sem nacionalidade reconhecida por nenhum estado soberano) não cobertos por convenções ou acordos anteriores que deixaram o território alemão depois de estabelecidos nele e que não tenham provado, por lei ou de fato, a proteção do governo da Alemanha.

No mesmo intento, em julho de 1938, o presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, convocou os países a participarem da Conferência de Évian, com o intuito de responder à crescente pressão política decorrente do aumento do número de refugiados judeus da Alemanha (MAZÃO, 2017). Por conseguinte, foi criado o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR), com sede em Londres, que funcionaria como uma organização internacional para encontrar soluções para a questão dos refugiados.

Segundo Biehle (1947, p. 144-145), o CIR, nos primeiros cinco anos de sua existência, ficou responsável por: 1) pessoas na Alemanha e na Áustria que tiveram que migrar por conta de opiniões políticas, crenças religiosas ou origem racial; 2) pessoas, nessa categoria, que deixaram seu país de origem, mas ainda não haviam se estabelecido permanentemente em outros lugares; e 3) migrantes forçados da região de Sudeten após a anexação desse território à Alemanha.

Em 1939, a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945), trouxe muitas preocupações aos Estados da Europa, especialmente no que se relacionava ao deslocamento forçado de indivíduos. Segundo dados do ACNUR (2002b, p. 13), mais de 40 milhões de pessoas na Europa tiveram que deixar seu país de origem. Desse número, 13 milhões de pessoas de origem alemã foram expulsas da Polônia, da Tchecoslováquia e de outros países que formavam a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); e cerca de 11,3 milhões de trabalhadores forçados e outras pessoas deixaram forçadamente a Alemanha.

Como consequência desse cenário, em 1943, em Washington, nos EUA, concluiu-se o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Auxílio

e Restabelecimento (ANUAR), com anuência de 44 Estados (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014). O objetivo da ANUAR era planejar, coordenar, administrar ou providenciar medidas para o alívio de refugiados e vítimas de guerra em qualquer área sob o controle das Nações Unidas, mediante o fornecimento de alimentos, combustível, roupas, abrigo, serviços médicos e outros serviços essenciais (ONU, 2015).

Em meados de 1945, a ANUAR contava com cerca de 300 equipes atuando na Europa. Com o fim da guerra, as atividades desse órgão se concentraram no repatriamento (processo de devolução voluntária de uma pessoa ao seu local de origem) de cerca de sete milhões de pessoas (ACNUR, 2000b p. 14). Foi nesse período que a definição de refugiado passou a adotar uma preocupação humanitária generalizada. Em contrapartida, a atuação da ANUAR estava atrelada à subordinação das Forças Aliadas (França, Inglaterra, EUA e URSS), diminuindo sua capacidade de ação independente. A ANUAR foi efetivamente frustrada pelas tensões da Guerra Fria e pela hostilidade soviética, tendo seu mandato encerrado em 1947 e substituído pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR) (BARNETT, 2002).

A criação da OIR foi aprovada durante o último dia da sessão da Assembleia Geral da ONU, realizada, em Nova York, de 23 de setembro a 15 de dezembro de 1946 (Resolução n. 62). Iniciou suas atividades formalmente, em 20 de agosto de 1948, enquanto agência intergovernamental temporária das Nações Unidas para regularizar o *status* dos refugiados da Segunda Guerra Mundial. A deliberação da Constituição da OIR contou com 18 abstenções, 30 votos a favor e cinco contra (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014). Sobre isso, Barnett (2002) acrescenta que os votos contrários e as abstenções refletiam os interesses dos países socialistas, que não priorizavam o tema nas suas agendas internacionais. Ademais, a URSS nunca se tornou um membro, pois acreditava que a OIR estava apenas protegendo os traidores e servindo à política dos EUA.

Com o prosseguimento do encerramento das atividades da ANUAR e do CIR, a ONU estabeleceu que fosse criada uma Comissão Preparatória da OIR para que todas as atividades relacionadas aos refugiados pudessem prosseguir. Andrade (2005) afirma que, sob responsabilidade dessa Comissão, encontravam-se 704.000 refugiados e deslocados oriundos de Alemanha, Áustria, Itália e Oriente Médio; 900.000 deslocados elegíveis para reassentamento, dos quais 350.000 encontravam-

se nas zonas ocupadas pelos Aliados, e 550.000 distribuídos nos demais países europeus.

A expectativa era que seu programa de atuação durasse apenas três anos e que fosse concluído em 30 de junho de 1950 (ACNUR, 2000b). O art. 1º da Constituição da OIR menciona que as funções dessa organização incluem a repatriação, identificação, registro e classificação, cuidados e assistência, proteção legal e política, transporte, reassentamento e restabelecimento em países capazes e dispostos a receber pessoas que são de interesse da Organização. No entanto, essas múltiplas funções mascararam a mudança de prioridades, de uma política de repatriamento que, anteriormente, era realizada pela ANUAR, para uma política de reassentamento em países terceiros (ACNUR, 2000b).

A definição de refugiado presente na Constituição da OIR (1946, anexo, parte I, seção A, tradução da autora) é a que segue:

1. [...] a toda pessoa que partiu, ou que estejam fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, que pertença a uma das seguintes categorias:
  - (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, que tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado;
  - (b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha que tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado;
  - (c) pessoas que foram consideradas refugiadas, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
2. [...] que estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou não desejosos de se beneficiarem da proteção do governo do seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.
3. [...] que, tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos, ou que foram obrigados a fugir, e que foram subsequentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados.
4. [...] que sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade.

A respeito disso, importa ressaltar que a definição de refugiado caracterizada na Constituição da OIR amplia os instrumentos jurídicos anteriores e se baseia em uma perspectiva de caráter individualista, pois analisa a situação particular (e não mais coletiva) de cada pessoa (SILVA, 2014). Apesar desse avanço, essa Constituição ainda era centrada no contexto europeu, fornecendo uma estrutura neutra por meio do qual pudessem ser identificados, de forma abrangente, os

refugiados. Alguns países, como os EUA, preferiam usar o termo pessoas deslocadas ao invés de refugiados, pois permitiria seus retornos aos países de origem (KUSHNER; KNOX, 1999).

Segundo o ACNUR (2000b, p. 17), a OIR contribuiu para o repatriamento de 73.000 pessoas e para o reassentamento de mais de um milhão de indivíduos em um terceiro país. A maioria foi para os Estados Unidos, que representavam um pouco mais de 30% do número total de refugiados que foram para Austrália, Israel, Canadá e países da América Latina. Isso corrobora com o que aponta Andrade (2006), ao citar que o terceiro fluxo de refugiados foi decorrente da Segunda Guerra Mundial e da dissolução dos antigos impérios coloniais.

Alguns motivos podem esclarecer o fim da OIR, dentre os quais se destaca: a) a pouca adesão dos Estados durante a sua existência, em que 18 Estados-Membros compuseram a organização e apenas três ratificaram a sua Carta Constitutiva (ANDRADE, 2005); b) os altos custos das operações da OIR, que tinham que lidar com questões políticas no cenário de Guerra Fria (MAZÃO, 2017); c) a ação da ex-URSS, que dificultava o trabalho da OIR em territórios ocupados pelos soviéticos (BARNETT, 2002); e d) a continuidade dos problemas relacionados aos refugiados na Europa pois, ao final de 1951, o número de pessoas deslocadas alcançava a marca de 400 mil (SILVA, 2014).

A ONU, em 1949, trouxe para o debate a necessidade de criar uma nova organização dedicada ao tema dos refugiados. Nesse sentido, propôs três alternativas distintas, conforme traz Andrade (2006): a responsabilidade direta da ONU; a criação de uma agência especializada; ou o estabelecimento de um Alto-Comissariado sob responsabilidade da ONU.

Andrade (2006) explana que França e Bélgica apoiaram o estabelecimento de um Alto-Comissariado sob responsabilidade da ONU a ser composto por um quadro reduzido de funcionários e um orçamento previsto pela Assembleia Geral. Os EUA argumentavam a necessidade de sua criação imediata, alegando que exigiria poucos fundos devido ao seu caráter temporal. Em contrapartida, a ex-URSS não mostrou interesse em discutir a temática, boicotando as negociações (ACNUR, 2000a).

Nesse sentido, a ONU decidiu estabelecer o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por meio da Resolução n. 319 (IV) da Assembleia Geral de dezembro de 1949, como órgão subsidiário da Assembleia

Geral<sup>2</sup>. Todavia, somente no ano de 1950, o mandato central do ACNUR foi estabelecido e anexado à Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral, para que concluísse suas atividades em um período de três anos.

Loescher (2017) ressalta que, quando o ACNUR foi estabelecido, a preocupação principal era o aumento dos fluxos de refugiados que se deslocavam do leste para o oeste. Embora houvesse grandes massas de refugiados no Oriente Médio e no sul e leste da Ásia, a orientação eurocêntrica refletia a influência estrangeira dos EUA, que priorizava a reconstrução da Europa no pós Segunda Guerra Mundial.

O Estatuto do ACNUR, aprovado por meio da Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1950, traz a proteção dos refugiados no cap. VI, art. 8º, conforme segue:

- a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;
  - b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;
  - c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;
  - d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados;
  - e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento;
  - f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito;
  - g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações intergovernamentais envolvidas.
- [...]

Lewis (2014) esclarece que o ACNUR, quando iniciou suas atividades em 01 de janeiro de 1951, ao contrário da OIR, não estava autorizado a prestar assistência material sem a aprovação da Assembleia Geral da ONU. Somente no ano de 1954, criou-se o Fundo das Nações Unidas para Refugiados com a intenção de financiar programas na Alemanha Ocidental, Áustria, Grécia e Itália (SILVA, 2014).

De forma geral, a responsabilidade dessa agência se caracterizou por ser multifacetada, concentrando-se em três grandes áreas: facilitação da admissão de

---

<sup>2</sup> Em 08 de dezembro de 1949, por meio da Resolução n. 302 (IV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi criada, também, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). A UNRWA iniciou suas operações em 1 de maio de 1950, com a finalidade de executar programas de assistência direta e de trabalho para cerca de 700.000 refugiados da Palestina, oriundos da guerra árabe-israelense, em 1948 (UNRWA, 2007).

refugiados nos países de destino; promoção da garantia dos direitos dos refugiados por meio da supervisão do cumprimento dos instrumentos internacionais; e busca por soluções para o problema dos refugiados (LEWIS, 2014).

Turk (2002) traz que os primeiros trabalhos do ACNUR – que eram de natureza jurídica e técnica – se restringiram à Europa Oriental e tinham o intuito de identificar os refugiados, emitir documentos de viagem e auxiliar no reconhecimento de seus vários *status* legais (casamento, propriedade, etc.). Sobre isso, Stavropoulou (2008) afirma que o ACNUR é o ator mais importante no desenvolvimento do RIR, ao buscar influenciar o comportamento do Estado para que se adote os padrões internacionais de proteção aos refugiados. Para a autora, a agência da ONU para refugiados define suas prioridades de proteção levando em conta como os Estados reagirão aos seus conselhos, recomendações e processos de definição de padrões.

Turk (2002) ressalta que, além de fornecer proteção por meio de assistência jurídica e humanitária, o ACNUR desempenha um papel de supervisão em relação aos instrumentos do RIR. A lógica por trás desse papel é que a supervisão reforçada por uma organização internacional é indispensável para um funcionamento previsível e credível de cooperação internacional para garantir o funcionamento adequado do regime (TURK, 2007). Nesse ensejo, o ACNUR expandiu de maneira flexível não somente a proteção internacional, mas a sua própria atuação em situações politicamente sensíveis (LOESCHER, 2017).

Vale salientar que o mandato central do ACNUR (Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas) abrangia apenas os refugiados. No entanto, seu escopo de atuação foi ampliado pela Assembleia Geral para incluir os apátridas (Resolução n. 3274 (XXIX) de 1974 e n. 31/36 de 1976)<sup>3</sup>, os solicitantes de refúgio (Resolução n. 22 (XXXII) de 1981 e n. 23 (XXXII) de 1981)<sup>4</sup> e os retornados (Resolução n. 40 (XXXVI) de 1985)<sup>5</sup>. Por fim, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 58 de 2003, tornou permanente o mandato do ACNUR.

---

<sup>3</sup> São pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia pode decorrer de vários motivos, que incluem a discriminação contra minorias na legislação doméstica, a falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente e conflitos de leis entre países.

<sup>4</sup> São pessoas que solicitaram a condição jurídica de refugiado às autoridades competentes, mas que ainda não tiveram seus pedidos deferidos definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio do país de destino.

<sup>5</sup> São pessoas que tiveram o status de refugiados e solicitantes de refúgio, e que retornaram voluntariamente (repatriação voluntária) a seus países de origem.

Isso se deve ao fato de que as soluções duradouras criadas dentro do RIR e previstas pelo ACNUR não obtiveram êxito na extinção de conflitos geradores de refugiados em nível global, a saber: integração local (processo gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais para inserção do refugiado no país de acolhimento), repatriamento ao local de origem (retorno voluntário e seguro do refugiado ao país de origem) e reassentamento em um terceiro país (transferência do refugiado de um país anfitrião para outro Estado que concordou em recebê-lo e, em última instância, oferecer-lhe assentamento permanente).

Limitado por instrumentos legais e resoluções da ONU, o mandato do ACNUR é intransferível. Isso significa que, em nenhuma situação isolada ou mista de refúgio, a responsabilização por refugiados e pessoas de interesse pode ser transferida ou delegada a outra entidade da ONU ou outro ator (ACNUR, 2020a). Esse papel é uma parte vital do mandato de proteção do ACNUR, que está diretamente relacionado à garantia, por parte dos Estados, da aplicação das regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisões do RIR (TURK, 2002).

No caso do RIR, isso só se tornou possível porque os Estados buscaram formas de cooperar para mitigar o problema, pois reconheceram que não poderiam lidar de forma isolada e individual com o problema dos refugiados oriundos, especialmente, das grandes guerras mundiais na Europa. A institucionalização desse regime foi consolidada com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, que determinaram o *status* legal de quem seria considerado refugiado no cenário internacional.

### 3.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Os instrumentos internacionais que versam sobre a proteção dos refugiados, em nível internacional foram institucionalizados após a Segunda Guerra Mundial, quando o crescente número de deslocados forçados marcou o cenário europeu. A fim de buscar soluções duráveis para essa problemática, os Estados decidiram definir os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado. Nesse sentido, a partir da análise dos interesses e dos benefícios advindos da cooperação, os Estados acordaram em regulamentar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 429 (V) de 14 de dezembro de 1950, decidiu convocar uma Conferência de Plenipotenciários para concluir a elaboração e a assinatura da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e um Protocolo Relativo ao Estatuto das Pessoas Apátridas.

A Conferência, que ocorreu em Genebra de 02 a 25 de julho de 1951, contou com a participação de vinte e seis países<sup>6</sup> com direito de voto e representantes sem direito de voto (ACNUR, OIT, Conselho da Europa e organizações não-governamentais) que possuíam *status* consultivo perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e aqueles inscritos pelo secretário geral no Registro, mencionados na Resolução n. 288 B (X) do ECOSOC, cujos representantes tinham o direito de enviar declarações escritas ou orais à Conferência, conforme parágrafo 17 (ACNUR, 1951).

A Conferência usou, como base de discussões, a minuta da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o projeto de Protocolo Relativo ao Estatuto dos Apátridas, preparado pelo Comitê *ad hoc* para Refugiados e Apátridas, com exceção do preâmbulo e do art. 1º (definição do termo refugiado) (ONU, 1951). A Convenção de 1951 foi aprovada em 25 de julho do mesmo ano, por 24 votos a favor e nenhuma abstenção, tendo sido aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas, entre 28 de julho a 31 de agosto de 1951.

Kullmann (1949, *apud* GLYNN, 2012, p. 2-3, tradução da autora), vice Alto Comissário para Refugiados na Liga das Nações durante a Segunda Guerra Mundial e participante da criação da minuta da Convenção, afirmou que o projeto era realista, no sentido de que “não pretendia ir além do que podia ser razoavelmente exigido de um Estado democrático liberal”.

Inicialmente, ela foi assinada por doze países (Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça), entrando em vigor em 22 de abril de 1954 (ACNUR, 2000b). Cabe destacar que a ex-URSS, intencionalmente, decidiu não assinar a Convenção de 1951, pois já havia se retirado da participação da criação da minuta após a contínua

---

<sup>6</sup> Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos da América, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Santa Sé, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha e Venezuela. Os dois seguintes Estados foram representados por observadores: Cuba e Irã.

participação da China (GLYNN, 2012). Somente após sua extinção, os países desse bloco decidiram aderir a esse instrumento internacional (ANDRADE, 1996).

A Conferência dos Plenipotenciários, que deu origem à criação da Convenção de 1951, marcou o acirramento de propostas distintas sobre quem poderia ser considerado refugiado. De um lado, a corrente europeísta ou eurocêntrica alegava que apenas os europeus poderiam ser reconhecidos como refugiados. Do outro, os universalistas argumentavam que o termo deveria ser aplicado a todos e sem distinção de origens (SILVA, 2014).

França e EUA, representantes da corrente europeísta, defendiam que a definição de refugiado na Convenção de 1951 deveria limitar-se apenas aos eventos na Europa anteriores a 1951. Para os estadunidenses, “uma definição geral sem parâmetros específicos ‘seria um cheque em branco’ e assumiria obrigações em relação a futuros refugiados, cuja origem e número seriam desconhecidos” (GLYNN, 2012, p. 4). No caso da França, ficou evidente que o problema se relacionava entre defender uma política liberal de refugiados, em que a hospitalidade era dada sem a menor discriminação, e uma política de naturalização mais discriminatória. Era difícil para esse país concordar em abandonar a cláusula limitadora, no caso de criminosos de direito comum (ONU, 1970).

Já Reino Unido, Egito e Canadá apoiavam a ideia de que o termo refugiado pudesse ser aplicado universalmente (SILVA, 2014). Esse grupo teve apoio de ONGs presentes na Conferência, que reivindicavam a criação de “uma Convenção mundial que se tornasse a Carta Magna para os perseguidos (GLYNN, 2012, p. 6, tradução da autora). Além disso, a limitação geográfica e temporal proposta representava uma inquietação por parte desses países, que acreditavam que isso dificultaria a proteção internacional.

Diferentemente das posições europeísta e universalista, países como Turquia e Suíça, embora estivessem dispostos a apoiar uma definição mais abrangente, ressaltaram a necessidade de encontrar um equilíbrio entre essas correntes. Nesse sentido, conforme aponta Bartelega (2007), o representante do Vaticano propôs que as duas abordagens fossem contempladas no art. 1º da Convenção de 1951. Em complementaridade, a Suécia introduziu a possibilidade de que membros de um grupo social em particular que tivessem sido perseguidos poderiam ser, também, elegíveis para obter o *status* de refugiado (GLYNN, 2011).

A Convenção de 1951 definiu, conforme 1º, A, § 2º, refugiado como aquele

[q]ue, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Sainz-Pardo (2010) explica que o reconhecimento do *status* de refugiado pelos Estados é constitutivo, pois os Estados reconheceram os direitos previstos na Convenção. Por conseguinte, permitiu que se legalizasse a situação de muitas pessoas que permaneceram deslocadas após a Segunda Guerra Mundial, possibilitando que governos ocidentais tivessem um senso de controle sobre os recém-chegados. A Convenção de 1951 é o primeiro e único instrumento obrigatório de proteção aos refugiados de caráter universal (FELLER, 2001, p. 585).

Cabe destacar que a Convenção de 1951 traz uma reserva geográfica clara, que permitia que qualquer Estado signatário pudesse aplicar esta definição a partir do entendimento como local – somente a Europa – ou para aqueles que residissem fora do espaço europeu (SILVA, 2014). Como traz Sainz-Pardo (2010) e Holzer (2012), a limitação temporal evidenciou que os governos participantes não estavam preparados para assumir obrigações em aberto por tempo futuro indeterminado.

A Resolução n. 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 1951, permitia que qualquer um dos entendimentos citados acima pudesse ser adotado pelos Estados. Para isso, era necessário que, por meio de declaração, feita por assinatura, adesão e ratificação do instrumento, os países indicassem qual definição adotariam (MOREIRA, 2006a). Em casos de adoção restritiva, o Estado, caso assim desejasse, poderia alterar essa aplicação desde que o Secretário Geral da ONU fosse comunicado que, a partir daquele momento, a definição mais ampla seria empregada para a análise dos casos de solicitação de refúgio (SILVA, 2014).

Rocha e Moreira (2010) salientam que a limitação temporal e geográfica fazia com que a definição de refúgio estivesse fadada à inaplicabilidade, pois refletia a crença de que a problemática do refúgio era temporária, do continente europeu e logo seria resolvida. As autoras acrescentam, também, que as ressalvas presentes nesse instrumento internacional indicavam que alguns Estados não estavam dispostos a conceder refúgio para os anticomunistas que fugiram do leste europeu após a Segunda Guerra Mundial.

A Convenção de 1951 tem um significado legal e político importante para a proteção dos refugiados, porque traz os padrões básicos e princípios nos quais as ações dos Estados devem ser pautadas. Além disso, fornece uma estrutura verdadeiramente universal dentro da qual esses atores podem cooperar e compartilhar a responsabilidade resultante do deslocamento forçado (FELLER, 2001).

O Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR), por meio da Convenção de 1951, abrange a salvaguarda dos direitos humanos básicos que colocam em risco a proteção dos refugiados, incluindo, por exemplo: o direito à vida, liberdade e segurança da pessoa (art. 36); a não tortura e outros tratamentos cruéis ou degradantes (art. 33); a não discriminação (art. 3º); e acesso ao básico para a sobrevivência (comida, abrigo, assistência médica) e para a autossuficiência (meios de subsistência, educação e saúde) (art. 20 ao 24).

Um dos princípios mais importantes no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados se encontra no art. 32 e 33 da Convenção de 1951, que proíbe a expulsão ou a devolução forçada do refugiado (*non-refoulement*), conforme segue:

Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. [...]

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas [...].

O ACNUR (2008, p. 7) afirma que o princípio do *non-refoulement* é “a pedra angular do RIR”. Aplica-se, também, a qualquer pessoa que cumpra com os critérios de elegibilidade constantes no art. 1º da Convenção de 1951, mas cujo *status* de refugiado ainda não tenha sido formalmente reconhecido pelo país de destino.

Ainda nessa linha de consideração, importa frisar que, conforme consta no art. 33, o princípio do *non-refoulement* não se aplica somente ao país de origem do solicitante de refúgio ou refugiado, mas em qualquer outro no qual haja temor fundado de perseguição relativo a um ou mais motivos estabelecidos no art. 1A(2) da Convenção de 1951, bem como na existência de probabilidade de que a pessoa possa ser enviada a um país onde possa ocorrer o risco de perseguição.

Esse princípio já tinha sido reconhecido no art. 3º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933<sup>7</sup> e no art. 5º, II e III da Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938<sup>8</sup>. Para Goodwin-Gill (2014), os perseguidos não gozam da proteção de seu país de origem, mas evidências da falta de proteção, tanto no nível interno quanto no externo, podem criar uma presunção quanto à probabilidade de perseguição e ao fundamento de qualquer medo.

Segundo Fiddian-Qasmiyeh *et al.* (2014), os redatores da Convenção de 1951 deixaram claro que, além do princípio de *non-refoulement*, nenhuma proposta que permitisse o cancelamento da condição de refugiado em casos de comportamento criminoso após o reconhecimento do *status* legal seriam incluídas neste instrumento internacional.

Bartelega (2007) reconhece a importância da Convenção de 1951, mas traz ressalvas ao discutir que existem lacunas significativas no que se relaciona à própria definição do termo refugiado e à proteção dada aos Estados participantes do RIR. Em especial, a autora enfatiza o caráter limitador geográfico e temporal da época e o sistema estatocêntrico, que tem como guia orientador a soberania do Estado-Nação, no qual os Estados decidem sobre o pleno controle de suas fronteiras nacionais e a entrada/saída de indivíduos desse espaço.

No transcorrer da década de 1950, ficou evidente que o deslocamento forçado não era resultado exclusivo da Segunda Guerra Mundial. A exemplo disso, pode-se citar o conflito civil da Argélia pela independência nacional (1954-1962), que resultou em cerca de 200.000 refugiados que cruzaram as fronteiras em direção à Tunísia e ao Marrocos em busca de proteção (ACNUR, 2009). Desse número, a maioria era composta, principalmente, por mulheres, crianças e idosos, que viviam em más

---

<sup>7</sup> Cada uma das partes contratantes compromete-se a não retirar mediante aplicação de medidas policiais, como expulsões ou não admissão na fronteira (repulsão), refugiados que tenham sido autorizados a residir lá regularmente, a menos que as medidas sejam ditadas por razões de segurança ou ordem pública. Em qualquer caso, compromete-se a não recusar a entrada de refugiados nas fronteiras dos seus países de origem [...] (ART. 3º, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1933, tradução da autora).

<sup>8</sup> Sem prejuízo das medidas que podem ser tomadas em qualquer território, os refugiados que foram autorizados a residir nela não podem ser submetidos pelas autoridades a medidas de expulsão a menos que tais medidas sejam ditadas por razões de segurança nacional ou ordem pública. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não reconduzir refugiados para o território alemão a menos que tenham sido avisados e se recusarem, sem justa causa, a tomar as medidas necessárias para avançar para outro território ou para tirar proveito dos acordos feitos para eles (ART. 5º, II, III, Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938).

condições, e para os quais os países de destino não conseguiam prestar assistência adequada.

O ACNUR, auxiliado pela Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, ajudou cerca de 110 mil refugiados no Marrocos com fornecimento de comida, roupas e assistência médica (ACNUR, 2000b). A Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução n. 1672 (XVI), em 18 de dezembro de 1961, permitindo que o ACNUR usasse os meios disponíveis para ajudar no retorno de refugiados argelinos no Marrocos e na Tunísia.

Outro cenário a se destacar, refere-se à repressão soviética do levante húngaro, em 1956, por conta das reivindicações de estudantes e intelectuais contra as precárias condições do governo comandado pelo Partido Comunista (ZIECK, 2013). Estimativas do ACNUR (2006) apontam que 10.000 húngaros entraram na Áustria no início do mês de outubro do citado ano. Ao fim desse mês, o número tinha subido para 113.000. Além disso, quando as fronteiras foram fechadas, um total de 200.000 fugiram não somente para a Áustria, mas também para a Iugoslávia.

Esse fluxo marcou o primeiro movimento em que os refugiados foram reconhecidos em massa no cenário internacional. A análise dos critérios de reconhecimento da condição de refugiado, presente na Convenção de 1951, foi usada como base para decidir quais grupos, como os húngaros, poderiam ser reconhecidos *prima facie*, ou seja, à primeira vista e que pode ser constatado de imediato (ACNUR, 2006).

A década de 1960, também, foi marcada pelos fluxos de deslocamento forçado em outras regiões, em virtude do processo de descolonização afro-asiático e do estabelecimento de ditaduras na América Latina. A partir disso, a Assembleia Geral da ONU considerou necessário estender o mandato do ACNUR para proteger e ajudar grupos de refugiados não abrangidos pela definição, em virtude do limite geográfico e temporal imposto na Convenção de 1951 (FELLER, 2001, p. 585).

Para solucionar esse problema, foi elaborado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados e submetido à Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução n. 2198 (XXI), de 16 de dezembro de 1966, no intuito de que “a igualdade de condições deve ser gozada por todos os refugiados cobertos pela definição da Convenção, independentemente da data de 01 de janeiro de 1951” (PROTOCOLO ADICIONAL, PREÂMBULO, 1967).

O Protocolo Adicional de 1967, como é comumente conhecido, foi assinado pelo presidente da Assembleia Geral da ONU e pelo seu Secretário Geral em Nova

York, no dia 31 de janeiro de 1967. Dessa forma, a definição do termo refugiado passa a ser,

[...] qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

Goodwin-Gill (2014) traz que os Estados-Partes no Protocolo Adicional de 1967 podem ratificar ou aderir ao mesmo sem se tornarem partes da Convenção de 1951. Dessa forma, concordam em aplicar os Arts. 2º ao 34 da citada Convenção, excluindo-se o art. 1º. Com as ratificações da Santa Sé, República Centro Africana, Camarões, Gâmbia, Senegal e Suécia, o Protocolo Adicional de 1967 entrou em vigor em 04 de outubro de 1967<sup>9</sup>.

No ano de 1961, o número de refugiados no mundo era de 1.656.54, em 1967, alcançou a marca de 2.356.991 (ACNUR, 2010a). O Protocolo Adicional de 1967 reconheceu que os novos deslocamentos forçados demandavam que a limitação geográfica e temporal fosse excluída, promovendo avanços substanciais quanto à utilização de um conceito mais claro e objetivo. Vale salientar que esse instrumento é independente e não uma revisão da Convenção de 1951 (SILVA, 2014), por isso um Estado signatário deste instrumento não é obrigado a se submeter ao Protocolo adicional de 1967, e vice-versa.

O conceito trazido na Convenção de 1951 e ampliado pelo Protocolo Adicional de 1967 consolida o RIR. Esse regime permitiu, conforme Krasner (1982), que os Estados adotassem princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões, em função dos quais as expectativas dos atores convergissem em uma área das relações internacionais (refúgio).

Feller (2001) acrescenta que esse regime é guiado pelo chamado *soft law*, isto é, pronunciamentos e diretrizes da legislação internacional e regional, incluindo também as conclusões do ACNUR. A agência da ONU para os refugiados se tornou o principal órgão no que se refere à proteção de pessoas que são obrigadas a deixar sua residência habitual por motivos externos à vontade do indivíduo.

Cabe ao ACNUR, supervisionar a implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, conforme art. 35 da citada Convenção, promovendo a

---

<sup>9</sup> Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela adotaram apenas o Protocolo de 1967. Já Madagascar e São Cristóvão e Nevis assinaram apenas a Convenção de 1951, mantendo a limitação geográfica.

proteção internacional. Além disso, os Estados devem cooperar com essa agência, fornecendo todas as informações necessárias para que o seu trabalho se realize, como leis, regulamentos e decretos concernentes aos refugiados.

Em primeiro lugar, quanto os princípios, compreendidos como crenças em fatos (KRASNER, 1982), isto é, orientações e crenças causais expressas no nível das arenas políticas gerais (LEVY *et al.*, 1996), o *non-refoulement* se caracteriza como sendo o mais importante princípio do direito internacional consuetudinário, e é, portanto, vinculativo para todos os Estados (MILNER, 2016). Desse modo, o Estado tem a obrigação de não devolver o solicitante de refúgio ou o refugiado ao seu país de origem, nem tampouco qualquer outro Estado em que haja o temor bem fundado de perseguição.

Sobre os princípios, pode-se citar, ainda, o compartilhamento de responsabilidades (*burden sharing*), que pressupõe a divisão de encargos e ônus decorrentes do refúgio. Nesse sentido, os diversos custos de reconhecimento da condição de refugiado assumidos pelo Estado anfitrião são divididos de forma mais equitativa entre um número maior de Estados (MILNER, 2016). Apesar de constituir um ato discricionário do Estado, o ACNUR encorajou a adoção desse princípio em mais de 30 conclusões do Comitê Executivo do ACNUR (ExCom)<sup>10</sup>, órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, nos últimos 35 anos (ACNUR, 2014a).

Em segundo lugar, o RIR possibilita que as normas, expressadas como padrões de comportamento que os Estados-Membros do regime devem seguir, estejam claras, bem como os direitos, deveres e obrigações (i.e. regras) a serem cumpridas pelos atores (KRASNER, 1982). Isso, segundo Rocha e Moreira (2010, p. 21), torna o regime “fortemente institucionalizado e ‘quase efetivo’, ao instituir regras e normas que são hoje amplamente reconhecidas pelos Estados”. Na prática, estabeleceu-se padrões de tratamento internacional em várias áreas, como educação, saúde, trabalho e livre circulação. Ademais, segundo Betts (2015), o regime existente possui uma norma fortemente institucionalizada de refúgio que é amplamente aceita no cenário internacional.

---

<sup>10</sup> Criado pela Resolução n. 1166 (XII) de 26 de novembro de 1957, da Assembleia Geral das Nações Unidas, cujas funções principais são: assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência; revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução; autorizar o Alto Comissariado a solicitar recursos; e aprovar propostas de metas orçamentárias bienais.

Em terceiro lugar, as regras são definidas por Krasner (1982, p. 186, tradução da autora), como “prescrições ou proscricções específicas para a ação”. Nesse caso, as conclusões sobre proteção internacional adotadas pelo ExCom, relacionadas, por exemplo, à reunificação familiar (n. 9 (XXVIII) de 1977), à repatriação voluntária (n. 18 (XXXI) de 1980), à proteção de mulheres refugiadas (n. 39 (XXXVI) de 1985), às crianças refugiadas (n. 47 (XXXVIII) de 1987) e à proteção contra abuso sexual e a exploração (n. 98 (LIV) de 2003).

A respeito disso, para Silva (2014), às regras concretizam nas normas, que são os atos domésticos dos governos, ou seja, a incorporação de tratados às leis nacionais. Rocha e Moreira (2010) e Feller (2001) esclarecem que esse elemento é justificado pela perspectiva da soberania estatal que decide legalmente o reconhecimento da condição de refugiado, que por vezes se baseia em interesses políticos, como percebido na divisão entre as correntes europeísta e universalista para a criação da Convenção de 1951.

Por fim, os procedimentos para a tomada de decisões se referem às decisões que são emitidas em nível internacional e servem de parâmetros para as questões sobre refúgio. Nesse sentido, como aponta Silva (2014, p. 31-2), incluem:

[...] as dos tribunais internacionais ou dos órgãos implementadores das Organizações Internacionais que são membros do regime, conforme prevê os estatutos, como as decisões dos comitês executivos ou a submissão ao Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.

A adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo Adicional de 1967 foi recomendada por várias organizações regionais, como o Conselho da Europa, a Organização da Unidade Africana (OUA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) (GOODWIN-GILL, 2014). Pelo seu caráter universal, a Assembleia Geral da ONU, frequentemente, pede aos Estados que se tornem partes desses instrumentos. Até o ano de 2021, 149 Estados-Partes tinham aderido à Convenção de 1951, 146 ao Protocolo de 1967 e 142 aos dois instrumentos internacionais (ACNUR, 2019e).

Como visto, a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 são os únicos instrumentos internacionais de caráter global existentes atualmente que protegem os refugiados, fornecendo direitos e deveres a serem cumpridos pelos Estados-Partes. Contudo, as realidades europeia, africana e latino-americana demandaram que esses instrumentos fossem alterados, a fim de atender às

especificidades regionais do deslocamento forçado, reconhecendo, portanto, o caráter limitador presente no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados.

### 3.3 PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NA EUROPA

As normas legais desenvolvidas na Europa para a proteção de refugiados são realizadas por dois atores distintos, a saber: o Conselho da Europa e a União Europeia (UE). O primeiro é a principal organização de defesa dos direitos humanos no continente, sendo composto por 47 países e suas atividades têm implicações significativas para a proteção legal dos solicitantes de refúgio e dos refugiados. O segundo é uma união econômica e política, constituída por 27 Estados-Membros, que desenvolveu um Sistema Europeu Comum de Refúgio (*Common European Asylum System – CEAS*) com a intenção de harmonizar as políticas nesta matéria.

Inicialmente, importa esclarecer que essa seção se dedica a entender o desenvolvimento legal de normas dentro da União Europeia. Entretanto, são notórias as contribuições do Conselho da Europa, especialmente, no que diz respeito à proteção internacional de refugiados, uma vez que as Recomendações e as Resoluções do Comitê de Ministros e da Assembleia Parlamentar constituem esforços importantes de cooperação intergovernamental<sup>11</sup>.

A proteção dos refugiados e dos solicitantes de refúgio, bem como o acesso aos territórios e aos controles das fronteiras, tem sido, tradicionalmente, uma questão intimamente ligada à soberania dos Estados (GRAY, 2013). Todavia, no caso da União Europeia, estas questões têm sido discutidas no âmbito supranacional (HENRIQUES, 2014). Segundo Byrne *et al.* (2004, p. 355-6), com os fóruns políticos e jurídicos da UE, a Europa surge como a única região do mundo capaz de lançar instrumentos jurídicos vinculativos com explícitas interpretações substantivas e processuais das obrigações amplamente enquadradas sob a Convenção de 1951.

Segunda Silva e Henriques (2017, p. 60), a tendência em incluir temáticas no escopo do *acquis* europeu<sup>12</sup>, isto é, no âmbito supranacional, não é nova e remete à

---

<sup>11</sup> Cabe destacar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, 1950), que embora a própria Convenção não faça referência à proteção internacional de refugiados, os julgamentos proferidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos dos Homens impõem obrigações importantes em matéria de refúgio aos Estados-Partes. Além disso, todos os membros do Conselho da Europa devem aderir à Convenção, conforme interpretada pelo Tribunal, devendo aceitar a jurisdição do citado Tribunal.

<sup>12</sup> Referência ao termo *acquis communautaire*, do latim, que significa “acervo comunitário”.

remoção das fronteiras internas entre os Estados-Membros iniciadas com o Acordo de Schengen, assinado em 14 de junho de 1985. Esse acordo permitiu que os Estados signatários abolissem todas as fronteiras internas em vez de uma única fronteira externa, assim como a adoção de procedimentos comuns para vistos de estadas curtas, solicitações de refúgio e controles nas fronteiras (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

O Acordo de Schengen somente se tornou possível após debates sobre a livre circulação de pessoas terem ocorridos “fora do escopo das instituições e do processo decisório da UE” durante a década de 80 (HENRIQUES, 2014, p. 122). Alguns Estados-Membros da UE argumentavam que o conceito deveria aplicar-se apenas aos cidadãos da UE, o que acarretaria no controle das fronteiras internas com o intuito de distinguir entre cidadãos da UE e nacionais de países terceiros. Enquanto outros defendiam a livre circulação de todos, o que significaria o fim dos controles nas fronteiras internas, o que levou à assinatura do acordo entre Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Atualmente, o Acordo de Schengen engloba 26 países<sup>13</sup> e tanto os cidadãos da UE como os nacionais de países terceiros podem viajar livremente dentro do Espaço Schengen, sendo alvos de controle apenas quando atravessam as suas fronteiras externas (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Até 1997, as questões dessa natureza na UE eram tratadas de forma intergovernamental (HATTON, 2005; GRAY, 2013), sendo criticada, por vezes, pela falta de transparência (HENRIQUES, 2014).

A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (1985), conforme Título I, art. 1º (grifo da autora), entende pedido de refúgio, requerente (solicitante) de refúgio e tratamento de um pedido de refúgio como<sup>14</sup>:

**Pedido de refúgio:** qualquer pedido apresentado por escrito, oralmente ou de qualquer outro modo, por um estrangeiro na fronteira externa ou no território de uma parte contratante, com vista a obter o reconhecimento da sua qualidade de refugiado, ao abrigo da Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, bem como a beneficiar nesta qualidade de um direito de residência;

---

<sup>13</sup> Dos 26 países, 22 são Estados-Membros da União Europeia: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça.

<sup>14</sup> Cabe salientar que o uso do termo “asiló” na União Europeia se refere ao refúgio, distinguindo a aplicação desse termo na América Latina, no qual remete a um instituto regional de concessão de asilo diplomático e territorial. Além disso, o termo *asylum seeker* relaciona-se ao solicitante de refúgio.

**Requerente de refúgio:** qualquer estrangeiro que tenha apresentado um pedido de refúgio na acepção da presente convenção e em relação ao qual não tenha ainda sido tomada uma decisão definitiva;

**Tratamento de um pedido de refúgio:** o conjunto dos processos de análise, e decisão e de medidas tomadas em aplicação de decisões definitivas relativas a um pedido de refúgio, com exclusão da determinação da parte contratante responsável pelo tratamento do pedido de refúgio por força das disposições da presente convenção.

Byrne *et al.* (2004) considera que, durante as décadas de 80 e 90, fase formativa dos alicerces de proteção regional dos refugiados na Europa, vários governos nacionais desenvolveram uma série de abordagens restritivas à entrada dos refugiados, a fim de lidar com o que foi considerado primariamente um problema doméstico, isto é, a sobrecarga percebida nos sistemas nacionais de refúgio.

Rossa (2019) afirma que a livre circulação de pessoas, como estabelecida no Acordo Schengen, somente foi comunitarizada no Tratado de Amsterdam, assinado em 02 de outubro de 1997, ampliando as competências institucionais da UE com a sua entrada em vigor em 01 de maio de 1999. Para Gray (2013), este Tratado estendeu o poder legislativo comunitário e a supervisão judicial para assuntos desta natureza, conferindo maior poder à Comissão Europeia, órgão supranacional, para iniciar legislações a esse respeito.

Segundo Menezes (2008), a necessidade e a urgência em debater as questões relacionadas ao refúgio, levou o Conselho Europeu a realizar uma sessão extraordinária com a finalidade de discutir essa temática em nível supranacional. Além disso, os fluxos migratórios irregulares, bem como o crescimento da xenofobia e da marginalidade entre os grupos de migrantes nos Estados-Membros da UE acentuava a importância de trazer à cena a harmonização de políticas migratórias.

Nesse sentido, foi realizada uma sessão extraordinária do Conselho Europeu, em 15 e 16 de outubro de 1999, em Tampere, na Finlândia, objetivando criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Para Henriques (2014, p. 122), “pela primeira vez na história da integração europeia, os Estados-Membros assumiram o comprometimento formal para desenvolver uma política de refúgio comum, uniforme e compartilhada”, conformando o que viria a se constituir no Sistema Europeu Comum de Refúgio (SECA, ou CEAS, no original em inglês). Nessa sessão, destacou-se que a UE deveria empenhar-se nas obrigações da Convenção de 1951 e de outros instrumentos pertinentes, respeitando aos direitos humanos e atendendo às necessidades humanitárias em uma base de solidariedade (CONSELHO EUROPEU, 1999).

No que tange às questões de refúgio e migração, independentes mas relacionadas, o Conselho Europeu em Tampere ressaltou a importância de desenvolver uma política comum na UE que incluísse: uma parceria com os países de origem a fim de adotar uma maior coerência das políticas internas e externas da UE, promovendo, assim, o co-desenvolvimento; um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros, assegurando direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE; uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases; e um Sistema Comum Europeu de Refúgio baseado em um entendimento integral e abrangente da Convenção de 1951, assegurando o cumprimento do princípio do *non-refoulement* (CONSELHO EUROPEU, 1999, A, I, II, III, IV).

Em Tampere, enfatizou-se, também, que a proteção temporária deveria ser concedida às pessoas deslocadas, conforme conclusão no item A, III, 16, no qual o Conselho Europeu considerou que se deveria estudar a eventualidade de criar uma certa forma de reserva financeira a ser mobilizada em situações de afluência em massa de refugiados que necessitasse de proteção temporária. Sobre isso, a Diretriz do Conselho Europeu 2001/55/CE, de 20 de julho de 2001, trouxe normas mínimas nessa matéria, reconhecendo a necessidade de criar dispositivos excepcionais. Essa Diretriz, em seu art. 2º, a, entende proteção temporária como:

um procedimento de carácter excepcional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem proteção.

Essa medida evidenciou o abandono de respostas individuais e ineficazes para o comprometimento dos Estados-Membros em fornecer uma resposta adequada e coletiva a um afluxo maciço de pessoas deslocadas que necessitavam de proteção (GRAY, 2013). Para Henriques (2014), isso significou em uma primeira tentativa de estabelecer um sistema europeu de compartilhamento de pesos ou responsabilidades (*burden sharing*, um dos princípios do RIR), apesar de não ter se efetivado na prática em apoio financeiro entre os Estados envolvidos.

Cabe mencionar que, apesar dos avanços na sessão extraordinária do Conselho Europeu em Tampere, “os Estados pareciam desconfiar de que uma política migratória em conjunto pudesse auxiliá-los verdadeiramente, até mesmo aquelas que

tratavam de questões humanitárias” (MENEZES, 2008, p. 66). Nesse contexto, no ano 2000, foi assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, visando, dentre outros objetivos, assegurar a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

A Carta, inclusive, ressalta questões relacionadas ao refúgio, solicitando que os governos nacionais adotassem uma política humanitária bem fundamentada. Os Arts. 18 e 19 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia traz o direito de refúgio e a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, conforme segue:

18. É garantido o direito de refúgio, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

19. [...]

1. São proibidas as expulsões coletivas.

2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradante

No mesmo ano, segundo Menezes (2008), a Comissão Europeia salientou a importância da gestão dos fluxos migratórios, que incluíram a capacidade de cada Estado-Membro em receber migrantes e refugiados, assim como a promoção de políticas para a integração local a fim de mitigar as ações de discriminação e xenofobia. Nesse ensejo, e seguindo as mesmas linhas de considerações de Tampere, as conclusões do Conselho Europeu de Laeken (2001) e de Sevilla (2002) também trouxeram importantes avanços nesta matéria.

Em Laken, o Conselho Europeu ressaltou o compromisso de adotar uma política comum relacionada ao refúgio que respeitasse o equilíbrio necessário entre a proteção dos refugiados, em conformidade com os princípios da Convenção de Genebra de 1951 (CONSELHO EUROPEU, 2001b, IV, 39). Ademais, foram introduzidas as seguintes medidas a serem adotadas: acordos europeus de readmissão com os países interessados; desenvolvimento de um sistema europeu de troca de informações sobre refúgio, migração e países de origem; normas comuns em matéria de procedimentos de refúgio, de acolhimento e de reagrupamento familiar; e elaboração de programas específicos de luta contra a discriminação e o racismo.

Em Sevilla, ficou clara a intenção do Conselho Europeu em acelerar a aplicação do programa em matéria de refúgio adotado em Tampere. Desse modo, destacou-se, a importância de garantir aos refugiados uma proteção rápida e eficaz, criando

mecanismos adequados para impedir os abusos e providenciando para que o retorno ao país de origem das pessoas cujos pedidos de refúgio tenham sido negados ocorressem com maior celeridade (CONSELHO EUROPEU, 2002, III, 29).

No ano de 2003, as conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas e de Salônica, também deram atenção às questões relacionadas ao refúgio. De forma abrangente, estimularam a criação de um sistema de refúgio acessível, equitativo e organizado, com especial referência ao acesso à proteção efetiva, bem como a promoção de programas adequados no âmbito da UE (CONSELHO EUROPEU, 2003a, II, 29). Ademais, expressaram a importância financeira para garantir o repatriamento dos migrantes irregulares e dos solicitantes de refúgio preteridos para os países de origem ou de trânsito, assim como o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Refúgio a ser implementado dentro do prazo definido em Tampere (CONSELHO EUROPEU, 2003b, III, 31; 2003c, III, 23).

Para Loureiro (2018), a primeira fase do desenvolvimento do CEAS (1999-2004) se iniciou com a assinatura da respectiva *mise en force* do Tratado de Amsterdam e das Conclusões de Tampere, que ficaram marcadas pela criação de padrões mínimos alargados a todos os Estados-Membros da União Europeia. Esta fase se encerrou, em 2005, quando foram harmonizados os quadros jurídicos dos Estados-Membros da UE.

Vale trazer, também, outras diretrizes importantes que tratam de questões de refúgio, a saber: Regulação do Eurodac, Condições de Acolhimento, Regulamento de Dublin II, Estatuto do Refugiado e Procedimentos para determinar a condição de refúgio. O quadro a seguir traz a síntese desses instrumentos no âmbito da UE.

Quadro 3 - Instrumentos em matéria de refúgio na União Europeia na primeira fase

Diretriz	Regulação
Diretriz de Regulação do Eurodac (2725/2000/CE de 11 de dezembro de 2000).	Estabelecimento do "Eurodac" para a comparação de impressões digitais para a efetiva aplicação da Convenção de Dublin.
Diretriz de Condições de Acolhimento (9/2003/CE de 27 de janeiro de 2003).	Aprova normas mínimas para a acolhida dos solicitantes de refúgio nos Estados-Membros: condições materiais, informações, documentação, residência e liberdade de circulação, medidas para reunificação familiar, emprego, assistência médica, educação para menores.
Diretriz de Regulamento de Dublin II (343/2003/CE de 18 de fevereiro de 2003 <sup>15</sup> ).	Regulamenta a identificação o mais rápido possível do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de refúgio e previne o abuso relacionados aos procedimentos de refúgio.

<sup>15</sup> Dublin I ou a Convenção de Dublin foi assinada em 5 de junho de 1990, entrando em vigor em 01 de setembro de 1997 para os primeiros doze signatários (Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha,

Diretriz do Estatuto do Refugiado (83/2004CE de 29 de abril de 2004).	Estabelece normas mínimas relativas aos requisitos para o reconhecimento e o estatuto dos nacionais de terceiros países ou apátridas como refugiados ou pessoas que necessitam de outro tipo de proteção internacional e o conteúdo da proteção concedida.
Diretriz de Procedimentos de Refúgio (85/2005/CE de 1 de dezembro de 2005).	Inclui normas mínimas para os procedimentos que devem aplicar os Estados-Membros para conceder ou retirar a condição de refugiado.

Fonte: Elaboração Própria (2020).

Três pilares sustentam a transição dessas normas mínimas para o estabelecimento do CEAS: a necessidade de alargar as normas de proteção, alinhando com a legislação de refúgio dos Estados-Membros da UE; a cooperação prática eficaz e bem apoiada dos atores envolvidos; e maior solidariedade e senso de responsabilidade entre os Estados-Membros da UE e entre a UE e os países não pertencentes a esse bloco (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Para Byrne *et al.* (2004), o maior obstáculo para a eficácia das medidas empreendidas no sentido da harmonização neste período foi o fato de que as normas vinculativas e as não vinculativas estavam repletas de idiosincrasias. Por isso, a falha em padronizar efetivamente as práticas para garantir um tratamento equitativo dos refugiados e dos solicitantes de refúgio, criando na União Europeia, um dos desafios mais significativos para a proteção na região.

Destarte, a segunda fase (2004-2013) remete ao comprometimento formal para a criação do CEAS, adotado no Programa Plurianual da Haia no Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004. Isso significou efetivamente a agenda dos Estados-Membros da UE para o desenvolvimento de políticas relacionadas ao refúgio. Desse modo, conforme traz no Programa de Haia (UNIÃO EUROPEIA, 2019, s.p., tradução da autora),

a Comissão pretende estabelecer um procedimento de refúgio harmonizado e eficaz. A curto prazo, apresentará uma proposta de diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração para refugiados e, a médio prazo, uma vez avaliada a maneira pela qual a legislação existente está sendo aplicada, proporá um procedimento comum e um status para refugiados. A cooperação operacional no domínio do refúgio continuará e será mantida, nomeadamente por meio do Fundo Europeu para os Refugiados.

---

Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha e Reino Unido); e em 01 de outubro de 1997, para a Áustria e Suécia, e em 1 de janeiro de 1998 para a Finlândia. Dublin I constitui a regulação da UE para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no próprio país em que o requerente entrou no espaço europeu, ficando sua circulação e proteção restritas a esse país. (OLIVEIRA, et al., 2017, p. 79).

Loureiro (2018, p. 16) aponta que a segunda fase do CEAS representou o “desejo dos Estados-Membros da UE de corrigir os erros e as insuficiências” percebidas nos instrumentos anteriores a fim de concluir as recomendações apresentadas em Tampere. Nesse sentido, o CEAS objetivou harmonizar as normas de proteção e de acolhimento na UE, que garanta aos solicitantes de refúgio [e aos refugiados] o direito de se beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção internacional em toda a União Europeia” (SILVA; HENRIQUES, 2017).

Essa fase buscou criar um espaço de refúgio comum por meio de um procedimento harmonizado, que foi estabelecido com o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Refúgio, de 24 de setembro de 2008. O Conselho da União Europeia trouxe nesse documento a importância de um espaço comum de livre circulação, ressaltando que o comportamento de um Estado pode afetar os interesses dos outros (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008). Ademais, esse objetivo foi reforçado no Programa de Estocolmo, apresentado em 16 de outubro de 2009, cuja proteção e solidariedade têm em seu bojo um procedimento comum de refúgio e um *status* uniforme para proteção internacional concedida com base em altos padrões de proteção (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2016).

Cabe salientar que foi somente com o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e com entrada em vigor em 01 de dezembro de 2009, que a implementação da segunda fase do CEAS foi reforçada, estabelecendo, de fato, a noção de um Sistema Europeu Comum de Refúgio<sup>16</sup>. Segundo Chetail *et. al.* (2016), isso representou uma inovação histórica no âmbito da UE ao redefinir o conteúdo do CEAS, tornando-o juridicamente vinculativo para todos os Estados-Membros, bem como para as instituições europeias. O Art. 78 do Tratado de Lisboa traz as medidas relativas à matéria de refúgio:

- a) Um estatuto uniforme de refúgio para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o refúgio europeu, careçam de proteção internacional; c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas; d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de refúgio ou de proteção subsidiária; e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de refúgio ou de proteção subsidiária; f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de refúgio ou de proteção subsidiária; e g) A

---

<sup>16</sup> O Tratado de Lisboa alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de refúgio ou de proteção subsidiária ou temporária

Até junho de 2013, a segunda etapa do CEAS foi concluída com a promulgação do direito derivado reformulado, exceto a Diretiva de Proteção Temporária, que não está sujeita a reformulação (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2016). Nesse sentido, o efeito de uma reformulação é revogar o regulamento ou diretiva anterior sobre o mesmo assunto, conforme se apresenta no quadro abaixo.

Quadro 4 - Instrumentos em matéria de refúgio na União Europeia na segunda fase (2004-2013)

<b>Diretriz</b>	<b>Regulação</b>
Diretriz de Regulação do Eurodac (603/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Reformula as normas para a sobre a criação do Eurodac para a comparação de impressões digitais e para a aplicação eficaz da Diretriz 2013/604/CE.
Diretriz de Condições de Acolhimento (2013/33/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Reformula as normas para o acolhimento de solicitantes de refúgio.
Diretriz de Regulamento de Dublin III (2013/604/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Reformula os critérios e os mecanismos para determinar o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional apresentado em um dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou apátrida
Diretriz do Estatuto do Refugiado (2011/95/CE/PE de 13 de dezembro de 2011).	Reformula as normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, para um status uniforme para refugiados ou para pessoas qualificadas para proteção subsidiária e pelo conteúdo da proteção concedida.
Diretriz de Procedimentos de Refúgio (2013/32/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Reformula as normas para os procedimentos que devem aplicar os Estados Membros para conceder ou retirar a condição de refugiado.

Fonte: Elaboração Própria (2020).

Segundo dados da EUROSTAT (2020), da entrada em vigor do Tratado de Lisboa até o fim da segunda etapa do CEAS, o número de solicitações de refúgio na União Europeia no ano de 2009 foi de 232.260 e 164.935 de solicitantes de refúgio pela primeira vez. Ao fim de 2013, esses números aumentaram, respectivamente, para 400.515 e 338.190.

Para Silva e Henriques (2014), a terceira fase do CEAS (2014 – atualmente) iniciou com a "crise migratória global", agravada com a situação do Mediterrâneo<sup>17</sup>. Isso acarretou na necessidade de adoção de novas medidas para que uma reforma desse sistema ocorresse, dada às deficiências estruturais significativas na concepção e na implementação de uma política europeia de refúgio. Dados da EUROSTAT

<sup>17</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração (2015/2095).

(2022) apontam que o número dos solicitantes de refúgio aumentou consideravelmente, com 627 mil pedidos em 2014 e cerca de 1,2 milhões em 2020 e 2021. Esse número é aproximadamente o dobro do número registrado na UE durante o pico relativo ao ano de 1992.

Nesse sentido, a Comissão Europeia apresentou, em maio de 2016, algumas propostas de reformas para o CEAS, conforme quadro abaixo, que inclui, dentre outras medidas, a adoção de regulamentos aplicáveis em vez de diretrizes (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Quadro 5 - Propostas de mudança do CEAS propostas pela Comissão Europeia

Diretriz	Propostas de Mudanças
Diretriz de Regulação do Eurodac (603/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Ampliar o escopo da Eurodac, permitindo o armazenamento e a comparação de dados de imagem, além de impressões digitais (e dados alfanuméricos). Adicionar uma nova finalidade ao banco de dados para facilitar os procedimentos de retorno e readmissão.
Diretriz de Condições de Acolhimento (33/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Limitar os movimentos dos solicitantes de refúgio por meio da redução das discrepâncias entre as diferentes condições de acolhimento dos Estados.
Diretriz de Regulamento de Dublin III (604/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Determinar que apenas um único Estado-Membro seja permanentemente responsável pela análise do pedido de refúgio e que seja criado um mecanismo automático de realocação de crises de países que recebem números desproporcionais a outros Estados-Membros (Dublim IV).
Diretriz do Estatuto do Refugiado (95/2011/CE/PE de 13 de dezembro de 2011)	Incluir regras mais rígidas e sancionar movimentos secundários; Conceder proteção apenas pelo tempo necessário, fortalecendo os incentivos de integração para os beneficiários de proteção internacional.
Diretriz de Procedimentos de Refúgio (32/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013).	Harmonizar os procedimento de refúgio, obrigando os Estados-Membros a aplicarem um processo comum de admissibilidade em casos fronteiriços. Propõe uma lista comum de países de origem seguros, originalmente proposto como um regulamento separado, e de terceiros países seguros.

Fonte: Parlamento Europeu (2019).

As propostas para as mudanças do CEAS, atualmente, ainda não foram efetivadas. Isso se deve a vários motivos, que incluem o pouco avanço nas negociações entre os Estados-Membros, a demora para serem votadas ou adotadas pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho da União Europeia (PARLAMENTO EUROPEU, 2019) e a preferência na concessão de proteção subsidiária, ao invés Convenção de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 (TÜRK, 2007).

Cabe reforçar, também, que a UE se constitui como exemplo ao codificar, de fato, um quadro jurídico em matéria de refúgio aplicável aos Estados Membros. Sobre isso, Türk (2007, p. 2, tradução da autora) traz que:

se não fosse pela natureza específica da legislação regional da UE, na verdade, falaríamos aqui sobre uma convenção sobre refúgio, uma convenção sobre procedimentos de refúgio, uma convenção sobre proteção temporária e uma convenção sobre condições de recepção. Ao elaborar esse quadro regional de convenções, a UE desenvolveu seu trabalho com base em instrumentos globais para refugiados e direitos humanos. É significativo que vários textos e diretrizes que harmonizam a política e as práticas de refúgio na UE preveem explicitamente um papel consultivo para o ACNUR - em reconhecimento à função de supervisão do ACNUR.

Salienta-se que, apesar dos avanços com a criação do CEAS, há ainda muitos desafios que se colocam como obstáculos no estabelecimento de uma proteção equitativa, integradora e eficiente. Ademais, questões relacionadas ao deslocamento transfronteiriço por questões ambientais já têm sido tratadas de forma holística no âmbito da UE. Por conta disso, políticas externas e humanitárias nesse campo já estão sendo desenvolvidas.

À título de exemplo, pode-se citar que em 1999, a UE incluiu questões ambientais na resolução n. 92 sobre Resolução sobre Meio Ambiente, Segurança e Relações Exteriores, destacando a extensão dessa problemática e as pressões que poderiam vir a exercer direta e indiretamente sobre as políticas de migração (AMMER *et al.*, 2014, p. 24). Em 2009, o Conselho Europeu incluiu, no item 6, um parágrafo sobre a conexão entre alterações climáticas, migração e desenvolvimento no Programa de Estocolmo. Além destes, o Conselho Europeu, em 2016, concluiu que mudanças climáticas são fatores contribuintes para a migração resultante da fragilidade do Estado, insegurança e escassez de recursos (CONSELHO EUROPEU, 2016).

Como ocorreu na Europa, a proteção regional de refugiados na África e nas Américas também foram ampliadas a fim de atender as especificidades do deslocamento forçado. Conforme discussão nas seções seguintes, será possível perceber como o RIR adaptou-se a nível regional, mitigando o caráter limitador presente nos atuais instrumentos internacionais que versam sobre o refúgio.

### 3.4 PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NA ÁFRICA

As duas grandes guerras mundiais produziram o deslocamento forçado de milhares de indivíduos europeus em busca de proteção e segurança. Foi a partir destes eventos, conforme dito, que o refúgio começou a ser tratado como instrumento jurídico pelos Estados, normatizado posteriormente com a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. Entretanto, esses instrumentos internacionais não atendiam às especificidades dos cenários regionais, como na África, e precisavam ser ampliados para garantir a proteção dos refugiados.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o domínio europeu no continente africano começou a se enfraquecer, levando ao fortalecimento de movimentos de libertação e independência no início da década de 1960. Esses movimentos surgiram, em muitos países, como atividades subversivas pelos antigos poderes administrativos, que invariavelmente tinham que conduzir suas operações fora das fronteiras nacionais. Os governos africanos independentes consideraram a luta do movimento de libertação legítima e prontamente ofereceram refúgio a seus membros (ACNUR, 1992).

Vale ressaltar que a divisão territorial na África, definida pelos países europeus, não levava em consideração questões étnicas e culturais ou relacionamentos econômicos. Esses conflitos, cujas características tribais e raciais se tornaram evidentes, se perpetuam até os dias atuais e são agravadas por uma economia precária na maioria dos países africanos (HOFMANN, 1992). O ACNUR (1992) ressalta que os conflitos armados são a maior causa do deslocamento forçado na África, oriundos, na maioria dos casos, por rivalidades inter-raciais e interétnicas pelo controle de determinados territórios.

A respeito dos movimentos de libertação na África, pode-se exemplificar o caso da Angola contra o domínio português, iniciado em 1961, e que durou oficialmente até 1974. Para Powell (2013), a competição e a proeminência política de três grupos acarretaram um complexo ambiente de conflitos nesse país, resultando na criação da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), no Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e na União Nacional para independência Total de Angola (UNITA).

“Durante a preparação para a independência de Angola, o ACNUR teve que enfrentar um dos maiores e mais complicados desafios relacionados aos refugiados

em sua história até o momento” (POWELL, 2013, p. 5, tradução da autora). Vários refugiados angolanos fugiram para os países vizinhos, particularmente o Zaire, durante a guerra anticolonial contra os portugueses. Segundo o ACNUR (1974, p. 4), embora ninguém soubesse a quantidade de refugiados angolanos que viviam no Zaire, o número poderia chegar a 500.000. Com a vitória nas eleições da FNLA, esperava-se que 1,5 milhão de refugiados retornassem a Angola até abril de 1976.

A título de exemplo, cita-se o Brasil como destino escolhido pelos angolanos durante o período do conflito civil em Angola (1975-2002). Segundo o ACNUR (2005), entre os anos de 1992 e 1994 o Brasil recebeu um contingente de cerca de 1.200 angolanos, e em 2002 o número era de 1.908. A escolha do Brasil como lugar de refúgio era decorrente da facilidade financeira e geográfica, ou mesmo da falta de opções dos solicitantes de refúgio (HAYDU, 2009). A guerra civil em Angola só cessou no ano de 2002, gerando uma estimativa de 600 mil pessoas que ultrapassaram as fronteiras em busca de proteção (ACNUR, 2005).

Já na Argélia, a precursora das guerras na África nos anos 1960 e 70, a guerra de libertação nacional contra a França foi uma das mais sangrentas, ocorrida entre 1954 e 1962 (ACNUR, 2000b). A maioria dos refugiados argelinos que fugiram da repressão se estabeleceram nas fronteiras tunisianas e marroquinas. Moreira (2006b) acrescenta que nenhum dos dois países havia aderido à Convenção de 1951 e ambos tinham se tornado independentes da França apenas um ano antes. Por essa razão, não conseguiam garantir assistência adequada aos refugiados.

O número de refugiados argelinos, em 1959, totalizava 150.903 na Tunísia e 110.245 no Marrocos (MOREIRA, 2006, p. 84). Estima-se que 250 mil refugiados retornaram à Argélia após o fim do conflito, caracterizando a primeira operação de repatriamento na qual o ACNUR, de fato, participou, o que ampliou sua interação com a África (ACNUR, 2000b).

A herança da interferência europeia nas ex-colônias africanas, somadas aos conflitos civis, ao medo e à insegurança, gerava fugas em massa de indivíduos em direção a outros países. A estimativa de refugiados na África, em 1964, era de 400 mil, evoluindo para 750 mil, em 1967, e chegando à marca de 4 milhões no início da década de 1980 (HOFMANN, 1992). A experiência africana demonstrou a necessidade de complementar a Convenção de 1951, ampliada pelo Protocolo de 1967, a fim de fornecer respostas adequadas às novas dimensões dos deslocamentos forçados (ACNUR, 1992; SHARPE, 2013).

Abebe *et al.* (2019) salientam que a criação de um instrumento regional de proteção de refugiados na África teve duas motivações principais. A primeira é que indivíduos que fugiram de guerras de libertação nacional, domínio colonial ou guerra civil não poderiam ser reconhecidos como refugiados sob o direito internacional existente, porque a definição presente na Convenção de 1951 continha cláusulas geográficas e temporais claras. Ademais, nenhum Estado africano, exceto o Egito, participou da redação da Convenção de 1951.

A segunda é que os novos Estados independentes africanos se concentraram na consolidação do seu domínio e nas relações internacionais com outros atores. Além do mais, eles temiam que seus objetivos fossem prejudicados por refugiados que poderiam usar países de destino como bases para derrubar os regimes nos seus países de origem.

Além das motivações citadas acima, o Protocolo Adicional de 1967 não abordou preocupações referentes à proteção de refugiados decorrentes do colonialismo e dos regimes racistas (DAVIES, 2007). Esse continente foi o primeiro a enxergar a importância de uma mudança no direito internacional dos refugiados com o intuito de se adaptar à realidade do deslocamento forçado de indivíduos na região (SARTORETTO, 2018).

O problema dos refugiados na África foi tratado no âmbito da Organização da Unidade Africana, quando na Segunda Sessão Ordinária, em Lagos em 1964, o Conselho de Ministros formou uma Comissão *ad hoc*<sup>18</sup> com a finalidade de buscar soluções para que essa problemática fosse resolvida, bem como meios para que os indivíduos permanecessem no país de destino (CM/Res. 19 (II) AFRICAN UNION, 1964a).

A Comissão *ad hoc* na Terceira Sessão Ordinária, em Cairo, no mesmo ano, recomendou que o Grupo Africano nas Nações Unidas solicitasse ao ACNUR o aumento na assistência prestada aos refugiados africanos (CM/Res. 36 (III)). Além disso, sugeriu a elaboração de um projeto de convenção que cobrisse todos os aspectos do problema dos refugiados nesse continente (AFRICAN UNION, 1964b).

A etapa final da elaboração desse projeto de convenção recomendou claramente que fosse adotada uma nova definição sobre quem poderia ser considerado refugiado, levando em consideração os aspectos regionais da África

---

<sup>18</sup> Ruanda, Burundi, Congo (Leopoldville), Uganda, Tanganica (atualmente Tanzânia), Sudão, Senegal, Nigéria, Gana e Camarões.

(SHARPE, 2013). Ademais, foi a primeira ocasião oficial em que a definição da Convenção de 1951, embora pudesse ser universalmente aplicável, não era suficiente para cobrir todas as situações sobre refúgio da região (YUSUF; OUGUERGOUZ, 2012).

Desse modo, foi adotada, como instrumento regional de proteção, a Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África (Convenção da OUA de 1969), na Sexta Sessão Ordinária ocorrida em Adis Abeba, em 1969 (AFRICAN UNION, 1969). Essa Convenção entrou em vigor em 20 de junho de 1974, após ratificação por um terço dos Estados-Membros. Desde então, até maio de 2019, foi ratificada por 46 dos 55 Estados Membros da OUA<sup>19</sup> (atualmente, União Africana) (AFRICAN UNION, 2019).

Importa destacar, que a Convenção da OUA de 1969 nunca pretendeu suplantiar a Convenção de 1951, mas preencher uma lacuna visível deixada pelas limitações temporais e geográficas presentes à época (RAKIN, 2005). A Convenção da OUA de 1969 é uma resposta humanitária ao indivíduo e ao caráter do deslocamento em massa dos refugiados na África. Por conseguinte, traduz-se em um compromisso coletivo dos Estados Membros em recebê-los e protegê-los de acordo com suas respectivas legislações nacionais (ACNUR 1992)<sup>20</sup>.

Um dos objetivos dessa Convenção foi “africanizar” a definição de refugiado por causa das deficiências presentes na Convenção de 1951 (RAKIN, 2005). Para ele, era necessário equilibrar a hospitalidade tradicional da África com a necessidade de garantir segurança e relações pacíficas entre a OUA e seus Estados-Membros.

Das disposições trazidas na Convenção da OUA de 1969, destaca-se a ampliação da definição internacional de refúgio que, além do fundado temor de perseguição presente na Convenção de 1951 e ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, introduz explicitamente critérios objetivos, como base nas condições prevaletentes no país de origem para determinar o *status* de refugiado, como disposto no art. 1, n. 2 (AFRICAN UNION, 1969):

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos

---

<sup>19</sup> Oito dos 55 estados membros da UA não ratificaram a Convenção: Djibuti, Eritreia, Madagascar, Maurício, Namíbia, República Democrática Árabe do Saara, São Tomé e Príncipe e Somália.

<sup>20</sup> Já existem leis nacionais para refugiados em Angola, Benim, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Democrática do Congo, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Gana, Lesoto, Libéria, Mali, Malawi, Moçambique, Níger, Nigéria, República do Congo, Ruanda, Serra Leoa, Senegal, África do Sul, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

A definição mais ampla tornou possível que essa Convenção fosse aplicável tanto a grupos de refugiados quanto a indivíduos. Essa distinção significativa é apreciada quando aspectos formais ou o reconhecimento do status de refugiado, individual ou coletivo, estiverem sendo considerados. Por conta disso, contribuiu para o entendimento do uso da abordagem *prima facie* ao status de refugiado, como aconteceu posteriormente na Etiópia com o reconhecimento de indivíduos do lêmén, da Eritreia e da Somália, em 2016 (ACNUR, 1992).

Saliente-se que a determinação em grupo do status de refugiado com base na *prima facie* é usada geralmente quando ocorre um deslocamento forçado de pessoas em larga escala por causa de um evento específico. Nessas situações, a determinação do status individual é comumente impraticável dada a semelhança das reivindicações. O Brasil, por exemplo, já determinou a condição de refúgio *prima facie* aos sírios, conforme Resolução n. 17/2003 do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE).

Outro critério incluído nesta Convenção diz respeito ao direito de refúgio, conforme art. 1º, n. 1 e 2, no qual se constitui como “um ato pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um ato de natureza hostil”. Ademais, os Estados se comprometem a adotar, nas suas legislações internas, medidas para acolher refugiados e assegurar a instalação daqueles que não podem ou não querem voltar aos seus países de origem.

O princípio do *non refoulement* também foi ampliado na Convenção da OUA de 1969, conforme o art. II, n. 3 (AFRICAN UNION, 1969),

ninguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o *refoulement* ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçados pelas razões enumeradas no artigo 1, parágrafos 1 e 2.

Segundo Sharpe (2012, p. 105), quatro aspectos importantes marcam a ampliação desse importante princípio do RIR: a não inclusão de uma exceção de segurança nacional, como prevista no instrumento universal (Convenção de 1951); a sua aplicabilidade nas fronteiras; a utilização desse entendimento para “pessoas” e

não apenas aos refugiados; e a proteção explícita às pessoas de um tipo adicional de dano, ameaças à integridade física.

A inovação da Convenção da OUA de 1969 se encontra, também, respaldada por três princípios importantes do RIR: o compartilhamento de responsabilidades (*burden sharing*), a proteção temporária e o repatriamento voluntário; este último, uma das soluções duráveis para a proteção dos refugiados.

Primeiro, o compartilhamento de responsabilidades é o princípio por meio dos quais os diversos custos de reconhecimento da condição de refugiado assumidos pelo Estado acolhedor são mais equitativamente divididos entre um número maior de Estados (MILNER, 2009). Esse princípio se encontra presente no art. 2º, n. 4, da Convenção da OUA de 1969, e dá o direito ao país de refúgio em apelar diretamente aos Estados-Membros, por intermédio da OUA, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, para que medidas adequadas sejam tomadas para aliviar o fardo (*burden*) do Estado acolhedor quando concede o direito de refúgio.

Esse princípio inclui a promoção de medidas de reassentamento regional, apoio financeiro e compartilhamento de responsabilidades políticas (SHARPE, 2012; 2013). No entanto, o *burden sharing* se tornou um dos desafios cruciais para a proteção de refugiados na África, pois a sua prática se restringe aos recursos limitados dos Estados dessa região. Além disso, dependerá da natureza da relação entre os Estados africanos e os países doadores de recursos no seio da organização regional (MILNER, 2009).

Cabe ressaltar que esse princípio se relaciona com o *non refoulement*, pois os países acolhedores são mais propensos a praticar a expulsão quando acreditam que foram abandonados pela comunidade internacional e pelos países vizinhos (HATHAWAY; NEVE, 1997). No caso africano, isso se torna ainda mais evidente por ser uma região que, geralmente, possui altos índices de refugiados por conta das “características sociais e políticas favoráveis ao deslocamento forçado” (MILNER, 2009, p. 42, tradução da autora).

Segundo, no que tange à proteção temporária, a Convenção da OUA 1969, traz, no art. 2º, n. 5 (AFRICAN UNION, 1969),

que todo o refugiado a que não foi concedido o direito de residir num determinado país de asilo, poderá ser admitido temporariamente no primeiro país de asilo onde se apresentou como refugiado, aguardando que sejam tomadas disposições para a sua reinstalação de acordo com a alínea precedente.

Essa forma provisória de proteção garante que os refugiados que não atendem aos critérios da Convenção de 1951 possam permanecer no país de destino, assegurando que os direitos básicos sejam oferecidos a esses indivíduos (FITZPATRICK, 2000). Ao mesmo tempo, promete proteção em grupo quando a determinação para a condição do *status* individual é impossível. Além disso, serve, também, como uma estratégia de curto prazo para garantir a imediata segurança física dos refugiados e um caminho para uma proteção mais durável (SHARPE, 2012; 2013).

Desse modo, evidencia-se o caráter de duração reduzida, mas que não implica em proteção limitada. Isso deixa claro que a formalização da proteção temporária, como ocorre na Convenção da OUA de 1969, pode preencher a lacuna das normas legais internacionais, no intuito de fornecer compreensão de uma estrutura abrangente para substituir a atual colcha de retalhos de leis e práticas nacionais adotadas nesse dilema (FITZPATRICK, 2000).

A respeito disso ainda, é relevante afirmar que a proteção temporária e o *burden sharing* se relacionam diretamente, pois o primeiro serve como uma resposta provisória ao influxo de deslocamento em massa, enquanto o segundo fornece segurança até que os atores busquem uma solução durável. No caso da África, o compartilhamento de responsabilidades se torna atrativo por conta dos encargos decorrentes do refúgio (CENTRE FOR REFUGEE STUDIES, 1996).

Terceiro, o repatriamento é relatado na Convenção da OUA de 1969 como um importante corolário das disposições em matéria de refúgio por trazer, conforme o art. 5º, n. 1, o respeito em todos os casos e não podendo o refugiado ser repatriado contra a sua vontade. Adicionalmente, em casos de retorno ao país de origem, o país de destino deve tomar as medidas adequadas para o regresso são e salvo destes indivíduos (art. 5º, n. 2). Já os países de origem devem facilitar a reinstalação, concedendo todos os direitos e privilégios dos seus nacionais e sujeitando-os às mesmas obrigações (art. 5º, n. 3).

A Convenção da OUA de 1969 foi o primeiro instrumento regional que decodificou o repatriamento obrigatório de refugiados em termos de princípios (SHARPE, 2012; 2013). Nesse entendimento, o art. 5º desse instrumento foi criado claramente com o objetivo de elaborar e aprimorar o envolvimento dos movimentos

de libertação nacional reconhecidos na época pela OUA, facilitando, sobretudo, o retorno dos patriotas.

A título de exemplo, ocorreram várias repatriações bem-sucedidas em conformidade com o art. 5º da Convenção da OUA de 1969, como as do Djibuti (1983), da República da Namíbia (1989), da Somália (1993-1994) e de Moçambique (1994). Cabe ressaltar que, embora a Convenção da OUA de 1969 seja considerada como um dos mais importantes instrumentos flexíveis e inovadores para refugiados, a África continua sendo uma das regiões na qual o deslocamento forçado ainda é uma característica marcante (RANKIN, 2005).

Segundo dados do ACNUR (2022a), 30 milhões de deslocados internos<sup>21</sup>, refugiados e solicitantes de refúgio vivem na África, representando um terço da população mundial de refugiados. Milhões de novos deslocamentos foram registrados na República Democrática do Congo, Etiópia, República Centro-Africana, Sudão do Sul e Nigéria, desencadeados pela crescente insegurança e violações dos direitos humanos.

De forma geral, o problema dos refugiados na África cresceu tanto em magnitude quanto em complexidade (RUTINWA, 2002). As tabelas abaixo apresentam o quantitativo dos anos de 2005, 2010, 2015 e 2021 do número de refugiados, solicitantes de refúgio e pessoas em situações de refúgio<sup>22</sup> nas quatro sub-regiões da África: África Central e Grandes Lagos<sup>23</sup>, Chifre da África<sup>24</sup>, África Austral<sup>25</sup> e África Ocidental<sup>26</sup>.

Tabela 1 - Refugiados na África

Sub-regiões	2005	2010	2015	2021
África Central e Grandes Lagos	1.193.653	976.300	1.173.389	1.600.377
Chifre da África	771.967	858.859	2.739.375	3.309.091

<sup>21</sup> A Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala), que entrou em vigor em 06 de dezembro de 2012, é o primeiro tratado internacional que protege as pessoas deslocadas internamente. Além disso, obriga os governos a fornecer proteção jurídica aos direitos e ao bem-estar daqueles que são forçados a fugir dentro dos seus países por conta de conflitos, violência, catástrofes naturais e outras violações dos direitos humanos.

<sup>22</sup> Essa categoria é de natureza descritiva e inclui grupos de pessoas que estão fora de seu país ou território de origem e que enfrentam riscos de proteção similares aos refugiados, mas que não possuem o status de refugiado por razões não apuradas.

<sup>23</sup> Burundi, República Centro Africana, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe, e Tanzânia.

<sup>24</sup> Djibouti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda.

<sup>25</sup> Angola, Botswana, Comores, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Zâmbia, Zimbábue.

<sup>26</sup> Benin, Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

África Austral	228.637	146.162	189.842	489.917
África Ocidental	377.167	168.326	294.953	958.048
<b>Total</b>	<b>2.571.424</b>	<b>2.149.647</b>	<b>4.397.559</b>	<b>6.357.433</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2022b).

Tabela 2 - Solicitações de Refúgio/Casos Pendentes na África

Sub-regiões	2005	2010	2015	2021
África Central e Grandes Lagos	35.003	27.899	18.468	48.564
Chifre da África	24.611	80.824	106.959	71.689
África Austral	151.966	193.630	1.159.702	34.238
África Ocidental	27.316	8.910	7.885	31.983
<b>Total</b>	<b>238.896</b>	<b>311.263</b>	<b>1.293.014</b>	<b>186.474</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2022b).

Tabela 3 - Pessoas em situações de refúgio na África

Sub-regiões	2005	2010	2015	2018 <sup>27</sup>
África Central e Grandes Lagos	-	-	15.852	3.952
Chifre da África	-	34.300	-	17.037
África Austral	-	-	-	-
África Ocidental	-	8	-	7
<b>Total</b>	-	<b>34.308</b>	<b>15.852</b>	<b>20.996</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2018b).

Há de se considerar, que os números da sub-região da África Central e Grandes Lagos se devem aos múltiplos conflitos complexos, especialmente por conta da deterioração das situações de abusos significativos de direitos humanos no Burundi e na República Democrática do Congo (ACNUR, 2019a). Já no Chifre da África, o problema dos refugiados é agravado em virtude da instabilidade política e social no Sudão, que atualmente representa uma das maiores crises de refugiados da África (ACNUR, 2019b).

Na África Austral, embora quase todos os países dessa sub-região façam parte de instrumentos internacionais e regionais para a proteção de refugiados, movimentos mistos continuam pressionando os sistemas nacionais de refúgio, desencadeando restrições à liberdade de circulação (ACNUR, 2019c). Por fim, na África Ocidental, os motivos que desencadeiam o deslocamento forçado são, sobretudo, ocasionados pelas crescentes tensões entre as comunidades nas áreas de fronteira entre Burkina

<sup>27</sup> Não há dados na plataforma do ACNUR sobre pessoas em situações de refúgio na África após o ano de 2018.

Faso e Mali, Mali e Níger, bem como a presença de grupos jihadistas no cinturão do Sahel (ACNUR, 2019d).

Como visto, a Convenção da OUA de 1969 foi criada com o intuito de atender às particularidades da África, ampliando os instrumentos internacionais vigentes, como a Convenção de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967. No entanto, a proteção regional dos refugiados ainda é desafiadora, devido à complexidade da região, marcada por violações de direitos humanos, conflitos armados e instabilidade política e social.

Como será tratado no capítulo seguinte, questões ambientais têm-se tornado geradores de fluxos de deslocamento forçado, demandando novamente a ampliação da proteção internacional e regional. A respeito disso, cita-se que a região da África é propícia ao deslocamento forçado por questões ambientais relacionadas às secas, inundações, ciclones, tempestades e epidemias. Como exemplo, cita-se o ciclone Idai que atingiu Moçambique, Zimbábue e Malawi em março de 2019; inundações no Quênia e na Somália em maio de 2018; e secas prolongadas na Mauritânia e na Eritreia.

Adicione-se que não somente a África, com suas necessidades peculiares, mas também o continente americano sentiu a necessidade de alterar o regime internacional de refugiado para adaptá-lo às suas necessidades locais a fim de propiciar a proteção a essa categoria de pessoas.

### 3.5 PROTEÇÃO REGIONAL DE REFUGIADOS NAS AMÉRICAS

Durante décadas, a região das Américas experienciou vários regimes ditatoriais, que culminaram em graves conflitos armados e, conseqüentemente, no deslocamento forçado de indivíduos. Segundo Andrade (1998, p. 400), estima-se que mais de dois milhões de pessoas eram refugiadas ou deslocadas internas<sup>28</sup> nas décadas de 1970 e 1980, especialmente, na América Central, dos quais apenas cerca de 150.000 eram refugiados sob a Convenção de 1951.

Segundo Barichello (2009), os países da América Central foram os que mais sofreram com os problemas oriundos do deslocamento forçado, que eram acentuados

---

<sup>28</sup> São pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos, calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado (ONU, 1988).

pela falta de terras dos camponeses pobres, distribuição desigual de riqueza e restrições dos direitos políticos. Somados a isso, o conflito ideológico polarizado entre EUA e União Soviética, que apoiavam lados opostos em Nicarágua, El Salvador e Guatemala, aprofundaram os problemas visíveis da região.

Segundo o ACNUR (2000b, p. 128),

as sucessivas administrações dos EUA apoiaram governos de direita na região num esforço para estancar o que era encarado como um avanço do comunismo perto das fronteiras dos EUA e também para salvaguardar os seus próprios interesses económicos na região. Os movimentos rebeldes que surgiram na região eram influenciados e, em certa medida, apoiados pelo regime comunista de Cuba.

Na Nicarágua, o regime Somoza, apoiado pelos EUA, governou o país entre 1934 e 1979. Lima e Ahuma (2017) explanam que esse regime possuía características particulares que diferiam das elites socioeconômicas tradicionais, como a “dominação pessoal das forças armadas, a corrupção como prática institucional e o uso da coerção e da repressão contra as forças opositoras”. A partir dos anos de 1970, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), por meio de ação de guerra popular, objetivou instaurar um governo revolucionário contra a ditadura de Anastasio Somoza. Isso levou, em 1979, à fuga de Somoza para os EUA e ao retorno ao país das pessoas que o haviam abandonado por causa do regime ditatorial (MOREIRA, 2005; 2006a).

Moreira (2005, p. 62) afirma que, em 1978, aproximadamente 15 mil nicaraguenses obtiveram residência temporária em Honduras e, em 1981, o número de refugiados alcançava a marca de 30 mil pessoas nesse país. Vale ressaltar que a situação do deslocamento forçado na Nicarágua permaneceu durante o período da Revolução Sandinista (1979-1990), tendo acarretado residência temporária para cerca de 100 nicaraguenses na Costa Rica (ZARJEVSKI, 1987, p. 219).

Em El Salvador, no início da década de 1980, o conflito entre a frente *Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), formada por grupos rebeldes revolucionários, e o governo el salvadorenho, majoritariamente militar, acentuou o problema dos refugiados na região. A FMLN contou com o apoio de camponeses que pregavam a reforma agrária e a justiça social, que logo alcançou força política tanto em nível nacional como internacional (MOREIRA, 2005). Matijascic (2014) salienta que El Salvador foi prioridade da política externa dos Estados Unidos na estratégia contra insurgência para a América Central nos anos 1980, ao apoiar as forças armadas do país contra as guerrilhas que surgiam à época.

Com a intensificação dos conflitos, os salvadorenhos buscavam proteção em Honduras, Costa Rica, Nicarágua, EUA, México e Belize (ZARJEVSKI, 1987). Em Honduras, por exemplo, o número de refugiados era de 18 mil em 1982 e, em 1986, era de 43.000; e no México, país com maior número de refugiados salvadorenhos ao fim da década de 1980, totalizava cerca de 120 mil pessoas (ACNUR, 2000b, p. 132, 223).

Na Guatemala, durante a década de 1970, o país se encontrava em uma situação de grave e sistemática violação dos direitos humanos. Isso foi acentuado com o surgimento de organizações paramilitares de direita após a vitória, em 1966, de Júlio Méndez Montenegro (SARTORETTO, 2018). Moreira (2005, p. 63) explana que, em 1981, o governo iniciou uma represália, contra os guerrilheiros e a população indígena, que desencadeou na morte de milhares de guatemaltecos e o deslocamento interno de um milhão de pessoas.

Nesse cenário, alguns grupos de guerrilha formaram a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), que apesar de possuir apoio popular, não representavam ameaças às tropas governamentais. Em 1983, a URNG foi reprimida pelo governo e teve que fugir para as regiões montanhosas, onde permaneceram até a década de 1990, quando iniciaram os acordos de paz (MOREIRA, 2005). Muitos guatemaltecos buscaram proteção no México, cujo número, em 1982, alcançava a marca de 30 mil refugiados nesse país; em 1986, era de 46.000, além dos muitos outros que não foram formalmente registrados (ACNUR, 2000b, p. 135).

É importante salientar que, além dos refugiados que fugiram dos conflitos em Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala, muitos outros indivíduos permaneceram indocumentados em vários países da América Central e da América do Norte, especialmente nos EUA, Canadá, Belize, Panamá, Costa Rica, Honduras e México. Segundo o ACNUR (2000b, p. 132), esses três últimos países acolheram vários indivíduos centro-americanos, dos quais apenas cerca de 143.000 obtiveram o *status* jurídico de refugiado.

Souza (2020) explana que, na tentativa de encontrar uma solução para o problema dos refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA elaborou um rascunho para a criação de uma Convenção Interamericana de Refúgio, que acabou não sendo acatada por nenhum membro da OEA. Para Reed-Hurtado (2013), a resposta inadequada da OEA, particularmente em criar e manter um espaço humanitário eficaz, baseado em solidariedade, vontade política e respeito pelos

direitos humanos básicos, propiciou a iniciativa de criação de um instrumento próprio na região para a proteção dos refugiados.

Nesse sentido, os Estados se viram diante da necessidade de rediscussão das normativas de asilo e refúgio em vigor no continente (SARTORETTO, 2018). Ademais, o sistema de asilo latino-americano (diplomático e territorial) tinha demonstrado ser insuficiente para responder às situações de fluxos massivos de refugiados que fugiam da violência e dos conflitos armados internos (MONDELLI, 2018)<sup>29</sup>.

Sobre os fluxos de refugiados e asilados na década de 1980, Sartoretto (2018, p. 141) ressalta que

as características dos refugiados também eram problemáticas. Eles não eram indivíduos importantes e conhecidos, como era o caso [dos asilados] da década de 70. Os refugiados não eram mais oriundos primordialmente de zonas urbanas, nem eram representantes de elites políticas, líderes de trabalhadores e intelectuais que fugiam do que percebiam como sendo regimes repressivos. A nova onda de refugiados centro-americanos era fundamentalmente composta por trabalhadores rurais, de origem étnica mista, que se concentravam em áreas remotas em seus países de origem.

Em virtude disso, em maio de 1981, o Instituto Matías Romero de Estudos Diplomáticos da Secretaria de Relações Exteriores do México, em cooperação com o *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) e o ACNUR, organizou um Colóquio para tratar do problema jurídico dos refugiados nas Américas (BARICHELLO, 2009).

O *Coloquio Sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina* (Colóquio de Tlatelolco de 1981), reconhecendo a importância de preencher as lacunas do sistema universal e do sistema interamericano, bem como da necessidade de harmonizar os princípios, as normas e os mecanismos de proteção dos asilados e refugiados na América Latina, recomendou, nas conclusões ns. 4 e 5, que:

4. Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen;

---

<sup>29</sup> Nas Américas, o termo asilo e refúgio possuem naturezas jurídicas distintas. O primeiro é regional e originou-se do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu de 1889, que criou o asilo diplomático na América Latina. Além disso, se desdobra em asilo territorial e asilo diplomático (quando o requerente está em país estrangeiro e solicita asilo, ocasião em que o Embaixador ou seu substituto legal analisará, conforme o entendimento do Estado soberano que representa, a existência dos requisitos à concessão do asilo) e territorial (quando o requerente está em território nacional). O segundo se refere ao instituto jurídico internacional, sendo seu ato regulado por normas internacionais.

5. Promover a la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estado.

Como esclarece Andrade (1998), ao considerar a necessidade de regionalizar e harmonizar as políticas de proteção dos refugiados, os Estados passaram a se esforçar conjuntamente por meio de aspectos diplomáticos, políticos e jurídicos para a construção de um *status* legal de quem poderia ser considerado refugiado. Além disso, os Estados reconheceram que os fluxos de refugiados não desapareceriam e, em breve, impactariam o cenário regional.

Andrade (2001) salienta, também, que os instrumentos regionais devem necessariamente incorporar e ser compatíveis com os princípios universais já existentes. Logo, os princípios regionais não podem estar orientados a prevalecer sobre aqueles de caráter global, mas devem complementá-los quando necessário.

Corroborando com as recomendações do Colóquio de Tlatelolco, de 1981, o *Seminario sobre Asilo Político v Situación del Refugiado*, realizado em La Paz, Bolívia, em 1983, também destacou, na conclusão n. 6,

a necesidad de extender los alcances de la aplicación de la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, así como de las normas legales que al efecto se promulguen, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera o violación masiva de los derechos humanos o en razón de acontecimientos de naturaleza política que alteren seriamente el orden público en el país de origen o procedencia.

À medida que a situação do deslocamento forçado se tornou mais crônica no início dos anos 1980, outra reunião regional foi convocada em novembro de 1984, em Cartagena, na Colômbia. O Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários sobre os Refugiados (comumente chamado de Declaração de Cartagena de 1984) destacou que grande parte dos problemas jurídicos e humanitários dos refugiados somente poderiam ser tratados por meio de uma harmonização entre o sistema de refúgio universal e as políticas de refúgio nacional (CARRILLO, 2019).

Esse documento internacional de caráter regional foi adotado por um grupo de especialistas governamentais e acadêmicos provenientes dos países centro-americanos (Guatemala, Belize, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica), os países que formavam o grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) e uma delegação de alto nível do ACNUR (REED-HURTADO, 2013). O

Colóquio foi organizado pelo ACNUR e pelo *Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo*, com auspícios do Governo da Colômbia, com o objetivo de propor medidas para a proteção e a busca de soluções duradouras para os refugiados centro-americanos (MONDELLI, 2018).

A Declaração de Cartagena de 1984 ampliou a definição clássica de refugiado da Convenção de 1951, ao entender, conforme seu Título III, n. 3 que

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A definição trazida na Declaração de Cartagena de 1984 adapta às novas realidades histórico-políticas do mundo contemporâneo, sem renunciar ao marco jurídico dos instrumentos internacionais (SILVA, 2014). Cabe destacar, ainda, que ao indicar a violação de direitos humanos como causa para o deslocamento forçado, esse documento reconhece a necessidade de ampliar a proteção a um maior número de pessoas que foram obrigadas a saírem de seus lugares de origem por conta de eventos e contextos específicos da região.

A respeito da definição, esse instrumento regional reconheceu a existência de pessoas que necessitam de proteção internacional que - aplicando uma interpretação restritiva - não poderiam qualificar-se como refugiado nos termos da definição presente na Convenção de 1951. Por isso, a ênfase foi em condições objetivas prevalentes no país de origem, estabelecendo critérios que devem ser atendidos para o reconhecimento do *status* de refugiado (REED-HURTADO, 2013).

Andrade (1998) acrescenta que a definição presente na Declaração de Cartagena de 1984 determinou duas características necessárias para a proteção: por um lado, a existência de uma ameaça à vida, à segurança ou à liberdade; e por outro, que essa ameaça resulte de um dos cinco motivos presentes na Convenção de 1951 (raça, religião, nacionalidade ou pertencimento a grupo social). Dessa forma, percebe-se que, ao adotar uma abordagem humanitária e pragmática, essa Declaração exclui a ideia de perseguição individual a fim de enfatizar critérios objetivos.

Apesar de ser um documento recomendatório, a Declaração de Cartagena de 1984 tem sido utilizado pelos países da região que, na prática, passaram a reconhecer refugiados a partir da definição consagrada em seus termos (SILVA,

2014). Nesse ensejo, vários países da América Latina passaram a constituir marcos jurídicos internos que determinam a aplicação a Declaração como forma de lei nacional.

Silva (2014) destaca que 15 países na América Latina incluíram em sua normativa interna a definição regional de refugiados proposta pela Declaração de Cartagena de 1984, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai. Costa Rica, Panamá e Venezuela não incorporaram a definição em seus sistemas nacionais<sup>30</sup>.

A Declaração de Cartagena de 1984, além de ser fundamental no sentido de sublinhar a importância dos Estados em adotarem leis nacionais de proteção dos refugiados, também buscou incorporar uma concepção ampla dessa proteção, que inclui, conforme a conclusão n. 11, a garantia de acesso à recursos econômicos, sociais e culturais necessários para a integração local do refugiado, como saúde, educação e trabalho ou alternativas para gerar meios de subsistência.

Como já visto, o *non refoulement* constitui a pedra fundamental do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, ao proibir a devolução do refugiado e do solicitante de refúgio a nenhum país ou território onde sua vida e integridade estejam em risco. Assim como a Convenção da OUA de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984, na conclusão n. 5º e 6º, também reconhece esse princípio, inclusive como *jus cogens*, ou seja, direito cogente. Este somente pode ser derogado por outro de igual valor, devendo seguir os procedimentos de refúgio que garantam o respeito pelas normas do devido processo legal, bem como as medidas para salvaguardar a segurança dos refugiados alojados em campos próximos às fronteiras.

A Declaração de Cartagena de 1984 representou, também, maiores cargas e desafios para os Estados de destino. Isso é compensado com a presença *in situ* do ACNUR para ajudar os refugiados (CARRILLO, 2019). A importância desse ator foi trazida na Declaração de Cartagena de 1984, no Título II, ao concluir que os Estados devem

---

<sup>30</sup> Importa salientar, que Brasil, Colômbia, Paraguai e Peru limitaram o alcance da definição, determinando que serão considerados refugiados àqueles que foram forçados ou obrigados a deixar seus países de origem como resultado de uma situação objetiva, incluindo o elemento de compulsão ou obrigação como causa da fuga. No Peru, a expressão “violência generalizada” foi substituída por “dominação ou ocupação estrangeira”. O Uruguai incluiu a situação do “terrorismo”; e em Honduras, a legislação reconhece como causa para o reconhecimento da condição de refugiado, a violência sexual ou outras formas de violência baseada no gênero.

- e) Apoiar o trabalho que realiza o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato;
- f) Que todo o repatriamento de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;
- g) Que, com o objetivo de facilitar o repatriamento dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartites integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR.

Lavanchy (2004) sublinha que a Declaração de Cartagena de 1984 se tornou a base da política sobre refugiados na região, ao trazer um enfoque inovador e pragmático para a proteção dos refugiados e para a promoção de soluções duradouras, como prevê o ACNUR. Entretanto, o deslocamento forçado persistiu nas décadas seguintes, conforme números apresentados nas tabelas abaixo.

Tabela 4 - Refugiados nas Américas

Países	2005	2010	2015	2021
Argentina	3.074	3.276	3.207	4.050
Belize	624	134	35	86
Bolívia	535	695	775	810
Brasil	3.458	4.357	8.707	61.956
Canadá	147.171	165.549	135.888	130.125
Chile	806	1.621	1.849	2.065
Colômbia	155	212	226	1.504
Costa Rica	11.253	12.371	3.616	4.547
Cuba	706	411	303	199
Equador	10.063	52.905	53.191	56.603
El Salvador	49	38	48	98
Guatemala	391	138	226	479
Haiti	-	-	3	-
Honduras	22	14	30	144
México	3.229	1.395	2.923	73.448
Nicarágua	227	64	330	479
Panamá	1.730	2.073	2.322	2.542
Paraguai	50	107	172	4.484
Peru	848	1.146	1.488	5.790
Suriname	-	1	1	29
Estados Unidos	379.340	264.574	273.202	339.179
Uruguai	121	189	301	877
Venezuela	408	1.547	6.694	39.328
<b>Total</b>	<b>564.260</b>	<b>512.817</b>	<b>495.537</b>	<b>728.822</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2022b).

Tabela 5 - Solicitações de Refúgio/Casos Pendentes nas Américas

Países	2005	2010	2015	2021
Argentina	825	947	1.077	11.026
Belize	14	30	720	2.015
Bolívia	3	41	-	35
Brasil	195	872	20.815 <sup>31</sup>	199.233 <sup>32</sup>
Canadá	20.552	51.025	19.642	63.143
Chile	107	274	1.064	10.159
Colômbia	41	167	115	28.920
Costa Rica	223	375	3.283	152.507
Cuba	32	11	25	14
Equador	2.489	49.887	11.583	7.137
El Salvador	1	18	1	66
Guatemala	3	2	125	1.470
Haiti	-	4	11	-
Honduras	50	-	9	99
México	161	172	1.350	157.150
Nicarágua	1	12	159	126
Panamá	433	479	2.934	11.630
Paraguai	8	8	37	860
Peru	336	264	379	537.047
Suriname	-	7	4	2.133
Estados Unidos	169.743	6.825	286.168	1.303.181
Uruguai	9	40	79	13.519
Venezuela	5.912	15.859	235	516
<b>Total</b>	<b>201.138</b>	<b>127.319</b>	<b>349.815</b>	<b>2.491.986</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2021).

<sup>31</sup> Importa salientar que, o aumento do número de solicitações de refúgio no Brasil ocorreu por conta da chegada de haitianos no Brasil, que se deslocaram forçadamente em busca de abrigo por conta dos terremotos ocorridos neste país no ano de 2010. Segundo dados Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2017), 14.465 solicitações de refúgio de haitianos, somente nesse ano, ainda se encontravam pendentes.

<sup>32</sup> O aumento do número de solicitações de refúgio no Brasil, percebido entre os anos de 2015 e 2018, decorre do agravamento da crise econômica e social na Venezuela, que fez com que muitos venezuelanos buscassem proteção no Brasil. Segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2019), os números referentes a solicitações de refúgio só de venezuelanos foram de 61.681 de venezuelanos.

Tabela 6 - Pessoas em situações de refúgio<sup>33</sup>

Países	2005	2010	2015	2021
Argentina	-	-		-
Belize	-	-		-
Bolívia	-	-		-
Brasil	-	-		-
Canadá	-	-		-
Chile	-	-		-
Colômbia	-	-	249.404	-
Costa Rica	-	7.134		-
Cuba	-	-	1.000	-
Equador	-	68.344	-	49.950
El Salvador	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-
Haiti	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-
México	-	-	-	-
Nicarágua	-	-	-	-
Panamá	-	15.000	-	-
Paraguai	-	-	-	-
Peru	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	-
Estados Unidos	-	-	-	-
Uruguai	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	58.826
<b>Total</b>	-	<b>90.478</b>	<b>250.404</b>	<b>108.776</b>

Fonte: ACNUR (2005, 2010b, 2015, 2018b).

Importa salientar que, apesar dos avanços com a Declaração de Cartagena de 1984 e sua incorporação às leis nacionais dos países da região, a problemática referente aos refugiados persiste nas Américas, como se percebe nas tabelas 4, 5 e 6. O ACNUR (2020b) afirma que a América Central é a sub-região que apresentou o maior número de refugiados e solicitantes de refúgio nos últimos cinco anos. Isso se deve às razões complexas e multifacetadas que contribuem para o agravamento na

<sup>33</sup> Essa categoria é de natureza descritiva e inclui grupos de pessoas que estão fora de seu país ou território de origem e que enfrentam riscos de proteção similares aos refugiados, mas que não possuem o status de refugiado por razões práticas ou outras razões não apuradas.

região, além da crise atual na Venezuela, que tem forçado muitas indivíduos a deixar o país em busca de proteção<sup>34</sup>.

No intuito de aprofundar e fortalecer a proteção de refugiados nas Américas, vários documentos foram publicados na região após a Declaração de Cartagena de 1984. O quadro abaixo traz uma síntese das Declarações entre os anos de 1985 a 2020 na região.

Quadro 6 - Síntese de documentos sobre refúgio na América Latina (1985-2022)

DOCUMENTO	ANO	PRINCIPAIS MEDIDAS SOBRE REFÚGIO
DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS	1994	Instar os Estados a adotarem um processo de progressiva harmonização de normas, critérios e procedimentos em matéria de refugiado; adotar uma abordagem integrada das soluções para os problemas de deslocamento forçado, particularmente, o retorno e a repatriação voluntária.
DECLARACION DE TIATELOLCO SOBRE AÇÕES E PRÁTICAS NO DIREITO DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE	1999	Adotar o princípio de não devolução e um mecanismo de prevenção a fim de evitar crises de refugiados.
DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA	2004	Estabelecer um programa regional de reassentamento na América Latina; fortalecer programas de atenção humanitária e social nas zonas transfronteiriças.
DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA SOBRE A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS E APÁTRIDAS NO CONTINENTE AMERICANO	2010	Revitalizar a execução dos programas Fronteiras Solidárias, Cidades Solidárias e Reassentamento Solidário; fomentar o intercâmbio de boas práticas.
DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL: UM MARCO DE COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE PARA FORTALECER A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS, DESLOCADAS E APÁTRIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	2014	Facilitar a concessão de documentos de identificação, bem como a naturalização das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas; instar os Estados a estabelecer mecanismos tripartites entre o país de origem, o país de refúgio e o ACNUR para facilitar os processos de repatriação voluntária.
DECLARAÇÃO DE AÇÃO DE SÃO JOSÉ: CHAMADO À AÇÃO – NECESSIDADES DE PROTEÇÃO NO TRIÂNGULO NORTE DE CENTROAMERICA	2016	Melhorar as alternativas à detenção, mecanismos e condições de recepção; desenvolver um mecanismo regional para coleta e análise de dados sobre os padrões e perfis de deslocamento.
DECLARAÇÃO DE SÃO PEDRO SULA COMO CONTRIBUIÇÃO	2017	Implementar procedimentos de refúgio justo, diferenciado e eficiente, levando em consideração as necessidades particulares das pessoas com maior risco

<sup>34</sup> Segundo informações do Ministério da Justiça e de Segurança Pública do Brasil (2019), até a data de 06 junho de 2019, estima-se que 4.001.917 venezuelanos constavam como solicitantes da condição de refugiado somente nos sistemas nacionais do continente americano.

REGIONAL AO PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS		e vulnerabilidade; adotar mecanismos regionais de responsabilidade compartilhada, como o Mecanismo de Proteção em Trânsito, Reunificação Familiar e Programas de Mobilidade Laboral.
100 PONTOS DE BRASÍLIA: CONTRIBUIÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE PARA O PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS	2018	Adotar progressivamente normativas internas sobre a proteção de refugiados que incorpore os direitos humanos e o direito internacional dos refugiados; descentralizar os procedimentos de determinação da condição de refúgio; Implementar o programa de Controle de Qualidade de Asilo; desenvolver sistemas de registro unificados entre as autoridades encarregadas da proteção de refugiados.
DECLARAÇÃO DE LOS ANGELES SOBRE MIGRAÇÃO E PROTEÇÃO NAS AMÉRICAS	2022	Fortalecer os esforços nacionais, regionais e hemisféricos para criar as condições para uma migração segura, ordenada, humana e regular e para fortalecer as estruturas de proteção e cooperação internacional.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Por fim, vale mencionar que os movimentos migratórios forçados na América Latina (e em outras regiões do planeta), - que terão como consequência a proteção em nível internacional (Convenção de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967) e em nível regional (e local – pelas legislações nacionais), independentemente de nacionalidade ou país de origem-, passam a apresentar, atualmente, novas características que demandam a necessidade de alargar a proteção para pessoas que não atendem aos critérios internacionais e regionais já estabelecidos, como é o caso dos deslocados ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A partir do exposto, nos três subcapítulos acima, percebe-se que a proteção aos refugiados na Europa, na África e na América tiveram que ser ampliadas com a finalidade de adaptar-se às características particulares do deslocamento forçado em cada região. No entanto, atualmente, novos *drivers* de deslocamento, que incluem o *nexus dynamics*<sup>35</sup> entre conflitos e/ou violência, aliados aos efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres naturais, têm demandado novamente que a proteção seja expandida, uma vez que não há instrumentos internacionais e regionais que garantam a proteção, como ocorre com os deslocados ambientais.

Desse modo, compreender esse fenômeno e suas implicações para o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados será fundamental para analisar as

<sup>35</sup> Termo utilizado por Buhaug (2016) e Hunter *et al.* (2015) para explicar que os deslocamentos forçados atuais possuem uma nova dinâmica, no qual os indivíduos deixam seus locais de origem em virtude da interação entre conflitos (conflitos armados internacionais ou conflitos armados internos) e/ou violência (violência indiscriminada e generalizada perpetrada por atores estatais e não-estatais), somados aos efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres naturais.

consequências do *regime stretching*, em nível nacional, particularmente em Argentina, Brasil e Equador.

#### **4 REGIME *STRETCHING* PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS**

Esse capítulo discute diversos conceitos utilizados na literatura para designar o fenômeno do deslocamento ambiental. Por não existir uma definição jurídica, algumas nomenclaturas são utilizadas para intitular aqueles que se deslocam por conta disto, tais como: refugiados ambientais, migrantes ambientais, ecomigrantes, refugiados climáticos, deslocados climáticos, migrantes de sobrevivência, refugiados do clima, refugiados de conservação e deslocados ambientais. Ademais, são explanadas as causas e as consequências do deslocamento ambiental, levando em conta a sua natureza multicausal.

Em seguida, a análise se centra nas contribuições do conceito de *regime stretching* no campo do refúgio, conforme proposto por Betts (2013a). Leva-se em consideração que, à medida que surgem problemas que não faziam parte do âmbito do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em sua criação, como o deslocamento forçado por causas ambientais, normas e organizações podem adaptar-se não apenas por meio de negociação internacional ou institucionalização, mas também no nível de implementação local.

Por fim, são explanadas algumas propostas abrangentes para a adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados no nível de negociação internacional e de institucionalização, para lidar com a problemática dos deslocados ambientais. Isso porque é impossível aplicar o *status* jurídico de refugiado, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, a pessoas que ultrapassam as fronteiras em virtude de um motivo ambiental.

##### **4.1 CONCEITUALIZAÇÃO DE DESLOCADOS AMBIENTAIS**

A natureza e o escopo do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados têm sido objeto de debate no cenário internacional, especialmente devido aos vários argumentos que advogam em favor da extensão desse regime e/ou da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 (BLACK, 2011). Betts (2013a) afirma que esse regime é produto de seu tempo, pois cumpre parcialmente sua função subjacente, desconsiderando os diversos *drivers* de deslocamento, como as mudanças ambientais.

Nesse cenário, há um entendimento de que alguns grupos de migrantes forçados, como os deslocados ambientais (e especialmente os internacionais, objeto desta análise), devem ser protegidos, visto que inexistem instrumentos jurídicos internacionais e regionais que garantam assistência a essas pessoas (BOANO *et al.*, 2008). São pessoas invisíveis que não podem ser reconhecidas como refugiadas, porque o motivo que as obrigou a deixarem seus locais de origem foram fatores ambientais.

Para fins esclarecedores, utiliza-se aqui o termo deslocamento (ou deslocação) em preferência à migração, a fim de refletir a natureza involuntária do movimento (ZETTER, 2011). Desse modo, compreende-se como o “afastamento forçado de uma pessoa, da sua casa ou país de origem, frequentemente, por razões de conflito armado ou devido a desastres naturais” (OIM, 2009, p. 18).

Sendo assim, para compreender a necessidade de alargar o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (*regime stretching*) para incluir os deslocados ambientais e interpretar de forma mais expansiva e inclusiva a definição de refugiado, é fundamental abordar o nexos entre deslocamento forçado e a questão ambiental. Esse nexos tem sido explorado de várias maneiras diferentes, mas os estudos tendem a destacar a complexa tarefa de conceituar quem poderia ser considerado um deslocado ambiental (GEMENNE, 2011).

A adoção de um conceito não se tornou uma tarefa simples, pois a “multiplicidade de variáveis envolvidas neste tipo de deslocamento dificulta, de certa maneira, o emprego de uma expressão que seja única e uniforme para denominar os indivíduos que fogem por problemas ambientais” (VIEIRA; DERANI, 2013, p. 7). Além do mais, quando uma categoria de pessoas é usada como base para a tomada de uma decisão burocrática, exclusões e inclusões de determinados direitos podem ocorrer constantemente (BETTS, 2013a).

O debate acerca do nexos entre deslocamento forçado e meio ambiente levou ao surgimento de uma série de termos altamente contestados, como refugiados ambientais (EL-HINNAWI, 1985; JACOBSON, 1988; BLACK, 1988; HOMER-DIXON, 1991; 1994; MYERS, 1993, 1996; MYERS; KENT, 1995; SUHRKE, 1993; CLARO, 2012), ecomigrante (WOOD, 2001), refugiados climáticos (BIERMAN; BOAS, 2007; CLARO 2012; 2014), deslocados climáticos (BIERMAN; BOAS, 2007; 2010), refugiados do clima, refugiados de conservação (CLARO, 2012), migrantes de sobrevivência (BETTS, 2010, 2013a, 2013b) e deslocados ambientais (ZETTER,

2010; 2011; 2017; PACÍFICO; 2013, 2022; PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014; PACÍFICO; ARAÚJO NETO, 2017).

O termo refugiado ambiental costuma ser mais adotado e remonta à década de 1970, quando o ambientalista Lester Brown, do extinto *Worldwatch Institute*, utilizou-o em seus discursos e relatórios. Essa década foi marcada pelo desenvolvimento de estudos com ênfase nas perturbações causadas aos ecossistemas, induzidas pelo ser humano. Além disso, uma série de questões ambientais globais passaram a integrar a agenda internacional (VIEIRA; DERANI, 2013).

Na década de 1980, ocorreram outras menções ao termo refugiados ambientais. Em um documento de *briefing* do *International Institute for Environment and Development*, Wijkman e Timberlake (1984) discutiram as proporções e os efeitos dos desastres naturais causados pelo ser humano, à exemplo do desmatamento e do uso excessivo do solo nos países do Terceiro Mundo.

O uso oficial desse termo é atribuído a Essam El-Hinnawi quando publicou, em 1985, um relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Ele é “considerado pela maioria dos autores como pioneiro no tocante à definição do fenômeno ‘refugiados ambientais’, popularizando o uso da expressão e tornando-se referência obrigatória para interessados e especialistas no tema” (RAMOS, 2011, p. 76). Desde então, tem sido amplamente difundido nos círculos políticos e acadêmicos (CASTLES, 2002).

El-Hinnawi (1985), a partir de um relatório desenvolvido pela Cruz Vermelha Sueca em 1984, verificou que, durante a segunda metade do século XX, em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, diversas pessoas tinham sido afetadas por desastres naturais e perturbações ou pressões no seu ambiente. Como exemplo, cita-se o vazamento de gás de isocianato de metila, em Bhopal, na Índia, em 1985, levando à morte oito mil pessoas e ao deslocamento forçado temporário de mais de 30 mil indivíduos (BOANO *et al.*, 2008).

Desse modo, refugiados ambientais foram conceituados como aqueles que

foram obrigados a abandonar o seu *habitat* tradicional, temporária ou permanentemente, devido à notável perturbação ambiental (natural e / ou desencadeada pelo homem) que pôs em risco a sua existência e / ou afetou gravemente a sua qualidade de vida. Por "perturbação ambiental", nesta definição, entende-se por quaisquer mudanças físicas, químicas e / ou biológicas no ecossistema (ou base de recursos) que o tornam, temporária ou permanentemente, incapaz de sustentar a vida humana (EI-HINNAWI, 1985, p. 4, tradução da autora).

El-Hinnawi (1985) identificou três grandes categorias de refugiados ambientais: as pessoas que são deslocadas temporariamente e que podem voltar para sua casa quando o dano ambiental for reparado; as pessoas que são permanentemente deslocadas e que necessitam ser reassentadas em outro lugar; e as pessoas que se deslocam (para além das fronteiras nacionais ou internamente) de seu *habitat* original, temporária ou permanentemente, em busca de uma melhor qualidade de vida, uma vez que suas necessidades básicas não são mais supridas.

Um ponto a se destacar é que El-Hinnawi (1985) critica a definição de refugiado presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967) e na Convenção da OUA de 1969, afirmando que são extremamente legalistas. O autor reconhece que o mundo está em constante evolução e, por conta disso, não se pode isolar as causas dos deslocamentos, em razão da interação existente entre os problemas ambientais com os aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais (RAMOS, 2011).

[...] Todo conflito ou outro motivo que extirpa pessoas [dos seus lugares de origem] é produto de um conjunto único de circunstâncias políticas, econômicas, geográficas, sociais e ambientais. Consequentemente, a estrutura que permite a comunidade internacional em lidar adequadamente com pessoas deslocadas está sendo constantemente estendida para se adequar aos casos particulares (EI-HINNAWI 1985, p. 4, tradução da autora).

El-Hinnawi (1985) não somente deu proeminência à questão dos refugiados ambientais, mas também empreendeu duas outras tarefas importantes para o debate desta temática. Primeiro, forneceu um conceito formal de quem poderia ser considerado um refugiado ambiental. Segundo, reconheceu o potencial de heterogeneidade entre os refugiados ambientais, desenvolvendo uma tipologia de migrantes forçados com motivação ambiental (MORRISSEY, 2009).

Um segundo conceito que merece destaque foi proposto por Jodi L. Jacobson, em 1988, em um documento de trabalho do *Worldwatch Institute*, que buscava sistematizar o estudo de El-Hinnawi (1985). Jacobson alegou que o termo refugiados ambientais foi usado pela primeira vez em referência aos haitianos que, em virtude da extensão da degradação do solo e da pobreza no país, se dirigiram em uma perigosa jornada ao sul da Flórida, nos Estados Unidos (MORRISSEY, 2009; GEMENNE, 2011).

Nesse contexto, refugiados ambientais podem ser conceituados como:

aquelas pessoas temporariamente deslocadas devido a perturbações ambientais locais, como avalanches ou terremotos; aqueles que migram por causa da degradação ambiental que tem prejudicado a sua subsistência ou apresenta riscos inaceitáveis para a saúde; e aqueles reassentados porque a degradação da terra resultou em desertificação ou por causa de outras mudanças permanentes no *habitat* (JACOBSON, 1988, p. 7, tradução da autora).

Jacobson (1988) propôs uma tipologia semelhante à apresentada por El-Hinnawi (1985), distinguindo entre: deslocamentos temporários associados ao estresse ambiental temporário; deslocamentos permanentes relacionados ao estresse ambiental permanente; e deslocamento temporário ou permanente devido à mudança ambiental progressiva. Para Ramos (2011), essas categorias apresentam uma noção geral acerca dos refugiados ambientais sem diferenciar de forma clara as situações de deslocamentos internos e externos.

Importa salientar, também, que além de sistematizar o estudo de El-Hinnawi (1985), Jacobson (1988) foi um dos primeiros autores a estimar o número de 10 milhões de refugiados ambientais oriundos da seca em grande parte do Sahel africano<sup>36</sup> no início da década de 1980. Morrissey (2009) ressalta que o trabalho deste autor é notável por empreender o importante ato de sugerir o potencial das mudanças ambientais para gerar fluxos futuros de refugiados ambientais.

Os estudos de El-Hinnawi (1985) e Jacobson (1988) foram recebidos com grande interesse no campo dos estudos ambientais, mas atraíram duras críticas no campo dos estudos sobre refugiados. Eles tiveram um "efeito de choque de curta duração no debate público e foram rejeitados pelos estudiosos por serem menos relevantes" (SUHRKE, 1993, p. 38, tradução da autora).

Salienta-se que, à época, El-Hinnawi trabalhava para o PNUMA e Jacobson era membro do *Worldwatch Institute*, um *think-tank* ambiental<sup>37</sup>. Por isso, os relatórios foram vistos como uma tentativa de usar a migração forçada para chamar a atenção para os problemas ambientais. Independentemente do seu significado jurídico, o uso da palavra refugiado foi criticado (GEMENNE, 2011).

---

<sup>36</sup> Extensão territorial que divide o continente em dois: a África majoritariamente islâmica, ao norte; e a cristã, ao sul. O Sahel atravessa os seguintes países (de oeste para leste): Gâmbia, Senegal, a parte sul da Mauritânia, o centro do Mali, norte do Burkina Faso, a parte sul da Argélia, Níger, a parte norte da Nigéria e dos Camarões, a parte central do Chade, centro e sul do Sudão, o norte do Sudão do Sul e a Eritreia. Eventualmente, são incluídos ainda a Etiópia, o Djibuti e a Somália.

<sup>37</sup> Instituições que se dedicam a produzir conhecimento sobre temas políticos, econômicos ou científicos.

Segundo Bates (2002), outras críticas afirmavam que o relatório de El-Hinnawi não fornecia critérios genéricos para a distinção entre refugiados ambientais e outros tipos de migrantes, nem especificava as diferenças entre os tipos de refugiados ambientais. Além disso, para Suhrke (1993), o conceito era tão amplo que o tornava sem sentido. Já para McGregor (1993), o termo refugiados ambientais confundia mais do que esclarecia a posição daqueles migrantes forçados, uma vez que envolvia uma falsa separação entre categorias sobrepostas e interrelacionadas.

Por outro lado, é possível considerar que as categorias trazidas por El-Hinnawi (1985) e Jacobson (1988) abriram o caminho para uma perspectiva que buscava prever os deslocamentos forçados relacionados a uma ampla variedade de mudanças ambientais. Muitos estudiosos que adotaram essa perspectiva estavam, inicialmente, interessados nonexo entre segurança e meio ambiente, como Black (1988, 2001) e Homer-Dixon (1991, 1994).

Black (1988, 2001) reconheceu que há várias tipologias de refugiados ambientais e migrantes ambientais sem acordos ou entendimentos consensuais sobre o que esta categoria realmente significa. Entretanto, é possível afirmar que são àqueles que foram obrigados a deixar seu local de origem para fugir da desertificação, do aumento do nível do mar e/ou dos potenciais conflitos ambientais.

A multicausalidade é a razão para o deslocamento; ou seja, além do fator ambiental, outros fatores, como econômicos, políticos e sociais podem gerar refugiados ambientais. Ademais, independentemente da definição escolhida, uma característica comum da literatura é destacar o impacto que esse fenômeno acarreta nos países acolhedores, especialmente no que tange à segurança regional e / ou internacional.

Já Homer-Dixon (1991, 1994) enfatizou a ligação existente entre refugiados, segurança e meio ambiente. Nesse sentido, ondas de refugiados ambientais que se espalham pelas fronteiras com efeitos desestabilizadores no Estado acolhedor e na estabilidade internacional seriam uma consequência-chave da mudança ambiental. Nesse sentido, os refugiados ambientais seriam aqueles que se deslocaram forçadamente por conta da escassez de recursos agravada, por exemplo, pela degradação ambiental, pela distribuição desigual de recursos e pelo crescimento populacional.

Flintan (2001) e Gemenne (2011) criticam esta abordagem alarmista inicial proposta por Black (1988, 2001) e Homer-Dixon (1991, 1994), no qual perturbações

ambientais são as principais responsáveis para a segurança regional e/ou internacional, isso porque a relação entre população e ambiente têm pouco uso teórico e/ou prático.

A década de 1990 também foi marcada por importantes contribuições acerca do uso do termo refugiados ambientais, especialmente com os estudos de Myers (1993, 1996) e Suhrke (1993). O objeto de análise de pesquisa, a partir de então, não eram mais as ameaças à segurança regional e/ou internacional, mas os riscos que o meio ambiente enfrentava e as consequências das perturbações ambientais.

Myers (1993, 1996) afirmou que o cenário era preocupante na década de 1990, sugerindo a estimativa de 25 milhões de pessoas em situações de êxodo ambiental, principalmente na África Subsaariana, subcontinente indiano, China, México e alguns países da América Central. Além do mais, fatores como o aumento do nível do mar acarretaria, até 2050, no número de 150 milhões de refugiados ambientais<sup>38</sup>. Desse número, 30 milhões na China, 30 milhões na Índia, 15 milhões em Bangladesh, 14 milhões no Egito, 10 milhões em outras zonas costeiras, um milhão em Estados insulares e 50 milhões em áreas agrícolas.

Saliente-se que Myers “escreveu extensivamente sobre o tema e ousou fazer estimativas precisas, amplamente divulgadas na mídia, [...] e foi um dos primeiros a conceituar o que via como uma nova forma de deslocamento” (GEMENNE, 2011, p. 7). Nesse sentido, refugiados ambientais são entendidos como

peças que já não conseguem ter uma vida segura em sua terra natal por causa de fatores ambientais de âmbito incomum. Esses fatores incluem a seca, a desertificação, desmatamentos, erosão do solo e outras formas de degradação dos solos; déficits de recursos, tais como a escassez de água, o declínio dos *habitats* urbanos através da sobrecarga maciça dos sistemas de cidade, problemas emergentes, tais como as mudanças climáticas, especialmente o aquecimento global, e desastres naturais como ciclones, tempestades e inundações, terremotos, com impactos agravados pela má gestão humana (MYERS; KENT, 1995, p. 17, tradução da autora).

O conceito acima incluiu, ainda, fatores adicionais, como o crescimento populacional, pobreza generalizada, fome, doença pandêmica, políticas de desenvolvimento deficientes, sistemas de governo que marginalizam o povo, grandes acidentes industriais, construção de grandes barragens, entre outros. A principal

---

<sup>38</sup> Myers (1993) expressou sua preocupação com a situação dos haitianos que abandonavam seu país para se tornar uma “cesta de lixo ambiental”. Além disso, identificou que várias partes do mundo, incluindo Bangladesh, Egito, China, Vietnã, Tailândia, Mianmar, Paquistão, Iraque, Moçambique, Nigéria, Gâmbia, Senegal, Colômbia, Venezuela, Guiana Britânica, Brasil e Argentina, estariam ameaçados por um grau moderado de elevação do nível do mar.

preocupação não seria o deslocamento humano, mas a ameaça iminente de uma catástrofe ambiental em torno das mudanças ambientais (BLACK, 2001).

Myers (1993, 1996) argumentou que, embora a degradação ambiental e as catástrofes ambientais fossem fatores importantes na decisão de se deslocar, a sua conceituação, como a principal causa do deslocamento forçado, era inútil e desnecessária em termos práticos. Por conta disso, esse autor fez referência a três categorias de possíveis refugiados ambientais: os deslocados em função da desertificação; os deslocados (ou potencialmente deslocados) pela elevação do nível do mar; e as vítimas de conflitos ambientais.

Na mesma linha de considerações, Suhrke (1993) defendeu que refugiados ambientais é um termo que deve referir-se, particularmente, aos vulneráveis que foram obrigados a deixar seu *habitat* natural em decorrência da degradação ambiental extrema, cuja situação remova as fundações econômicas da comunidade, por exemplo, comunidades agrícolas deslocadas pela construção de represas.

Semelhantemente à Myers (1993, 1996), Suhrke (1993) também fez menção a algumas categorias de refugiados ambientais, são eles: os deslocados em função do desmatamento; os deslocados pela elevação do nível do mar; os deslocados em virtude da desertificação e seca; e os deslocados oriundos da degradação da terra, da água e do ar.

Cabe destacar, ainda, que o conceito e as categorias trazidas por Suhrke (1993) deixam claro a diferença existente entre um migrante voluntário e um refugiado ambiental. O primeiro é capaz de se deslocar antes da deterioração das condições ambientais, ou seja, agem preventivamente. Já o segundo, desloca-se apenas quando os seus meios de subsistência já não são mais garantidos.

Suhrke (1993) pode ser considerada, conforme Morrissey (2009), como minimalista por acreditar que a mudança ambiental é uma variável contextual que pode contribuir para o deslocamento. Logo, existe uma complexidade na interação entre os sistemas ambientais e sociais<sup>39</sup>. Ademais, essa autora afirma que é fundamental se concentrar menos na previsão de número de refugiados ambientais atuais e futuros e, em vez disso, focar na relação meio ambiente - deslocamento.

O início do século XXI evidenciou o medo do deslocamento forçado em massa por questões ambientais. “Há temores de que o número de pessoas que fogem em

---

<sup>39</sup> Em contraposição, autores maximalistas, como El-Hinnawi (1985), tendem a concentrar seus estudos em fazer previsões do número de refugiados existentes no mundo.

virtude de mudanças ambientais insustentáveis pode crescer exponencialmente” (BOGARDI, 2005, p. 2). Brown (2008) alertou que o número de refugiados ambientais, no ano de 2010, alcançaria a marca de 50 milhões no mundo. Dados do IDMC (2022) apontam uma proximidade com os valores estimados pelo autor acima citado, sendo o número de 44,2 milhões de refugiados por causas ambientais.

A comunidade internacional, também, expressou preocupação com os diversos desastres ambientais ocorridos a partir de 2001, como o tsunami que se formou no Oceano Índico e atingiu a Indonésia em dezembro de 2004, deslocando 1,7 milhão de pessoas (INDERFURTH *et al.*, 2005); o furacão Katrina, que atingiu a costa do Golfo dos Estados Unidos em agosto de 2005, deslocando temporariamente mais de um milhão de pessoas (BROWN, 2008); e o ciclone Nargis, que atingiu Mianmar em maio de 2008, deslocando mais de 100.000 pessoas (IFRC, 2011).

Nesse cenário, um dos estudos relevantes foi o de Claro (2012, 2020), que também adota o termo “refugiados ambientais” para conceituar os migrantes (internos ou internacionais, temporários ou permanentes) obrigados a deixar seu *habitat* natural por conta de fatores diretos ou indiretos, sejam por causas antrópicas ou naturais, bem como motivados por eventos ambientais de início rápido ou de início lento.

Para Claro (2012), os “refugiados ambientais” são migrantes forçados quando o meio ambiente do local onde vivem passou a ser danoso para a presença humana ou tenha afetado a qualidade de vida deles. Ademais, eles buscam proteção frente a uma situação de perigo por sua sobrevivência ou integridade física.

Cabe destacar que, segundo Claro (2012, 2020), estas pessoas podem ser consideradas como refugiadas não convencionais, isto é, subproduto dos desastres naturais e da interferência antrópica no meio ambiente. A autora afirma que não há proteção jurídica específica no direito internacional e nem na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 que garanta assistência aos “refugiados ambientais”. Entretanto, é fundamental reconhecer o caráter forçado da migração e a vulnerabilidade socioambiental em que estas pessoas se encontram.

Do ponto de vista conceitual, a utilização do termo refugiados ambientais foi duramente contestada, uma vez que não se constitui como base para a proteção internacional (BOANO *et al.*, 2008). O uso do termo poderia levar à confusão na aplicação do procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado, conforme preconiza os instrumentos internacionais vigentes (PIGUET, 2008).

Sobre isso, Vieira e Derani (2013) reiteram que a principal dificuldade para o uso do termo e, conseqüentemente, o *status* de refugiado, seria o entendimento do fundado temor de perseguição presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967. Desse modo, isso levaria ao questionamento de quem seria o agente persecutor e em que sentido o grupo estaria sendo perseguido.

Castles (2002) ressalta que o termo refugiados ambientais é unilateral e enganoso, pois implica em uma monocausalidade que raramente existe na prática. Nesse sentido, “simplifica grosseiramente a multicausalidade de fatores sociais, econômicos e políticos que sustentam a migração forçada pelo meio ambiente” (ZETTER *et al.*, 2008, p. 1). Assim, o uso deste termo pode encorajar Estados acolhedores a tratarem estas pessoas como migrantes econômicos, para reduzir sua responsabilidade em proteger.

Por outro lado, alguns estudiosos preferem usar o termo refugiados ambientais para dar mais urgência ao assunto, pois acarretaria um senso de coação (FLINTAN, 2001; BROWN, 2008). Sobre isso, importa frisar que

mesmo que tenham diminuído o entusiasmo de alguns pesquisadores, as reservas em relação ao conceito de refugiados ambientais parecem ser totalmente justificadas. Isso tem obrigado a comunidade científica a estar ciente das conseqüências de suas escolhas terminológicas e apontam para a necessidade de definições claras dos diferentes aspectos do fenômeno (PIGUET, 2008, p. 4, tradução da autora).

A falta de consenso sobre uma nomenclatura clara e apropriada levou alguns estudiosos a adotarem outros termos, conforme apresentados anteriormente. O termo ecomigrante foi utilizado por Wood (2001) para se referir, em oposição aos refugiados ambientais, àqueles que migram voluntariamente por fatores de ordem ambiental associados ao desenvolvimento econômico. A escolha desse termo foi justificada pelo autor primeiramente pela ineficiência do termo refugiado, uma vez que denota a interpretação do direito internacional para o reconhecimento da condição de refugiado.

Em segundo, pela polivalência do termo, pois a utilização do prefixo “eco” demonstra a ambigüidade útil e complexa da interação entre fatores ecológicos e econômicos como causas de deslocamentos forçados. Para Ramos (2011), a migração, nesse caso, tem um elemento de ambos, e uma separação clara entre os dois seria impossível.

Uma contribuição a se destacar é que Wood (2001) propõe três categorias da ecomigração: os desastres naturais, que podem ser caracterizados como o confronto entre os sistemas sociais e ecológicos; os desastres urbanos industriais, que deslocam os indivíduos de seu *habitat* natural para ambientes industriais degradados; e a exploração baseada em recursos e degradação.

O termo ecomigrante tem sido questionado por se basear “em critérios genéricos e muito abrangentes. Assim, acabou por incorrer nos mesmo erros, fazendo com que a utilidade da sua definição fosse questionada” (GALINDO, 2015, p. 85). Além disso, outra crítica aponta a inutilidade por não incluir aqueles que se deslocam forçadamente e que, muitas vezes, o prefixo “eco” tende a ser confundido entre “econômico” e “ecológico” (CLARO, 2012).

Refugiados climáticos ou deslocados climáticos são termos utilizados por Biermann e Boas (2008, 2010) para designar as pessoas que saíram imediatamente ou estão na iminência de deixar, em um futuro próximo, o lugar em que vivem. Isso decorre em razão de uma súbita ou gradual alteração do meio natural causada por algum dos impactos causados pelas mudanças climáticas, como o aumento do nível dos oceanos, os eventos climáticos extremos (tempestades, ciclones, tornados), a seca e a diminuição da disponibilidade de água.

O conceito trazido pelos autores acima abrange aqueles que vivem tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Neste último, em termos práticos, tornar-se-ão uma questão de preocupação internacional devido à existência de uma maior probabilidade de as pessoas serem compelidas a deixarem suas casas e comunidades, por conta, por exemplo, das baixas capacidades adaptativas, da fome preexistente, dos problemas de saúde e do baixo nível da renda per capita. Desse modo, “a migração relacionada ao clima poderia também evoluir para uma crise global maior” (BIERMANN; BOAS, 2008, p. 10, tradução da autora).

Semelhantemente, Claro (2012, 2014) adota o termo refugiados climáticos ou refugiados do clima para se referir a uma das categorias dos refugiados ambientais, que se deslocam em decorrência direta da mudança ou da variabilidade climática, tanto de início rápido (como ciclones, tornados, chuvas intensas que causam enchentes e tsunamis) quanto de início lento (como aumento gradativo da temperatura do planeta, desertificação e degelo de calotas polares).

É importante acrescentar o que segue:

Somam-se aos efeitos climáticos também a interferência do homem no meio ambiente, que tende a aumentar o risco de que populações inteiras tenham que migrar para sobreviver, como nos casos de erosão do solo, derrubada de vegetação nativa, poluição e qualquer outra situação que cause desequilíbrio ecológico temporário ou permanente (CLARO, 2014, p. 1).

Claro (2012) explana que termos como migrantes do clima, migrantes climáticos, deslocados do clima, deslocados induzidos pela mudança do clima e pessoa deslocada pela mudança climática também são citados na literatura especializada sobre o tema para designar os refugiados climáticos ou refugiados do clima. Além destes, a autora menciona a existência dos refugiados de conservação, que são deslocados pelo estabelecimento de áreas de preservação ambiental ou similares.

É válido frisar que não se pode negar a existência de uma categoria de deslocados forçados oriundos das mudanças climáticas. Para Claro (2012, 2014), os seus efeitos adversos têm provocado deslocamentos internos e internacionais ao longo da história humana e, nas últimas décadas, têm contribuído ainda mais para o aumento desse tipo de movimento migratório em todo o planeta.

De modo geral, os termos utilizados por Biermann e Boas (2008, 2010), bem como por Claro (2012, 2014), parecem indefinidos e, embora ainda se pretenda analisá-los, os conceitos permanecem amplos e complexos. A falta de clareza conceitual é um problema fundamental que dificulta pesquisas sobre aqueles que se deslocam em razão das mudanças climáticas.

No contexto de mudanças ambientais, especificamente dos efeitos adversos das mudanças climáticas, uma importante contribuição para o debate foi a adoção, por Alexander Betts (2010, 2013a, 2013b), de um novo termo para uma categoria mais ampla de pessoas que deveriam ter o direito normativo de refúgio, os migrantes de sobrevivência. Para o autor, eles são “pessoas que estão fora de seu país de origem por causa de uma ameaça em potencial, no qual eles não têm acesso a uma solução ou reparação dentro do próprio país” (BETTS, 2013a, p. 23, tradução da autora).

O conceito de migrantes de sobrevivência é claro por incluir três pilares essenciais: o indivíduo tem que ultrapassar as fronteiras internacionais, isto é, estar fora do seu país de origem; a existência de uma ameaça à vida; e a falta de acesso a uma solução ou reparação em nível interno. Para Betts (2013a), estas pessoas estão fora de seu país de origem por privações graves de direitos humanos decorrentes da

complexa interação de fatores, como desastres naturais, insegurança alimentar, fome, seca, fragilidade do Estado e colapso dos meios de subsistência.

Betts (2010, 2013a, 2013b) reconhece que eles não possuem o *status* de refugiados e também não são migrantes voluntários. Sobre isso, é válido considerar que

o conceito de migrantes de sobrevivência é cada vez mais importante para destacar um conjunto de novos motores de deslocamento forçado, que são tratados de forma inadequada pelo Regime Internacional de Proteção dos Refugiados. Enquanto a maioria dos debates políticos estão, atualmente, isolando o foco nos refugiados climáticos e no deslocamento ambiental, a realidade é que a verdadeira lacuna institucional do regime de proteção é mais ampla do que isso e pode ser melhor incluído a partir de uma noção de migração de sobrevivência (BETTS, 2010, p. 378, tradução da autora).

Para Betts (2013b), o que importa não é a causa específica do deslocamento, mas a identificação de um limite de direitos fundamentais que, quando indisponível em um país de origem, exige que a comunidade internacional permita que as pessoas atravessem uma fronteira internacional e tenham acesso a um local temporário ou permanente.

O objetivo desse autor não é criar um novo conceito para dar significado a um grupo analiticamente distinto de pessoas para quem, atualmente, não existe uma definição amplamente reconhecida. Entretanto, pretende ser um quadro de proteção inclusiva de pessoas que não têm seus direitos garantidos no país de origem e, por conta disso, foram obrigadas a ultrapassar as fronteiras internacionais em busca de assistência.

Por fim, deslocados ambientais – termo adotado nesta pesquisa – é utilizado por Zetter (2010, 2011, 2017), Pacífico (2013), Pacífico e Gaudêncio (2014), e Pacífico *et al.* (2017), para incluir todas as pessoas que se deslocaram forçadamente de seu local de origem (cruzando ou não fronteiras geográficas nacionais) por alteração no meio ambiente devido às causas naturais, antrópicas ou mistas. Acrescenta-se, ainda, que as mudanças ambientais podem ser apenas o gatilho do deslocamento, ou seja, motivos políticos, econômicos e sociais também podem estar presentes na decisão do deslocamento individual de pessoas.

Sobre isso, Zetter (2010, 2011) afirma que as causas do deslocamento forçado não é um dilema monocausal, pois as mudanças ambientais podem-se relacionar com outros fatores, tais como a hipertrofia urbana, o desenvolvimento ambientalmente insustentável, a falta de oportunidades econômicas e os conflitos locais. Assim, estes fatores podem ser mais graves que o próprio problema ambiental.

Zetter (2011) acredita que mudanças ambientais são potencialmente um dos geradores mais significativos de deslocamento forçado e, ainda assim, sabe-se muito pouco sobre os processos complexos e multivariados que estão na raiz dessa relação. Para esse autor, o que se pode afirmar é que, de fato, os deslocados ambientais são impelidos ou induzidos a se deslocarem porque seus meios de subsistência se tornaram insustentáveis em virtude da proliferação de desastres naturais ou pela degradação irreversível dos recursos ambientais.

Na mesma linha de argumentações, Pacífico (2013, p. 174) corrobora ao afirmar que não “importa se os deslocados ambientais cruzaram ou não as fronteiras de seus Estados de origem, o fato é que há milhões de pessoas deslocadas forçadamente por problemas de degradação ambiental”. São pessoas que, indubitavelmente, não têm condições de sobreviver no seu *habitat* original.

O deslocamento forçado, como frisa Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 140), é uma saída tradicional para responder a crises e, geralmente, é “uma estratégia positiva que famílias, indivíduos e, às vezes, comunidades inteiras usam para melhorar suas vidas e reduzir o risco e vulnerabilidade”. Nesse sentido, garantir direitos e assistência faz parte do desafio mais amplo de gerenciar as consequências das mudanças ambientais (ZETTER, 2017).

Salienta-se, como aponta King (2006), corroborando com Zetter (2010, 2011) e Pacífico (2013), que o deslocamento resultante da deterioração imediata ou gradual do meio ambiente e o retorno (ou não) ao local de origem desafiam a comunidade internacional a encontrar novas maneiras de conceituar essa categoria de pessoas. Logo, é “hora de reconhecer juridicamente os deslocados forçados ambientais e adotar medidas para mitigar o impacto das mudanças ambientais” (PACÍFICO; ARAÚJO NETO, 2017, p. 24).

O quadro 7 traz uma síntese dos termos utilizados pelos autores versados ao longo deste subcapítulo, destacando a adoção dos seguintes critérios: interno ou internacional; voluntário ou forçado; e causas do deslocamento (natural, antrópica, mista).

Quadro 7 - Síntese da discussão sobre a conceitualização de deslocados ambientais

<b>Autor</b>	<b>Termo</b>	<b>Interno / Internacional</b>	<b>Voluntário / Forçado</b>	<b>Causa (natural, antrópica, mista)</b>
El-Hinnawi (1985)	Refugiados ambientais	I/IL	F	N
Jacobson (1988)	Refugiados ambientais	I/IL	F	N
Black (1988, 2001)	Refugiados ambientais	I/IL	F	M
Homer-Dixon (1991, 1994)	Refugiados ambientais	I/IL	F	M
Myers (1993, 1995, 1996)	Refugiados ambientais	I/IL	F	M
Suhrke (1993)	Refugiados ambientais	I	F	M
Wood (2001)	Ecomigrante	I/IL	V	N
Bierman; Boas (2008, 2010)	Refugiados climáticos ou Deslocados climáticos	I/IL	F	N
Zetter (2010, 2011, 2017)	Deslocados ambientais	I/IL	F	M
Betts (2010, 2013a, 2013b)	Migrantes de sobrevivência	I/IL	F	M
Claro (2012, 2020)	“Refugiados ambientais”	I/IL	F	N
Claro (2012, 2014)	Refugiados climáticos ou Refugiados do clima	I/IL	F	N
Pacífico (2013)	Deslocados ambientais	I/IL	F	M

Fonte: Elaboração própria (2021).

É válido trazer dois argumentos que justificam a preferência do termo deslocados ambientais e não refugiados ambientais. Em primeiro, destaca-se que, por mais que se concorde que atualmente existam novos *drivers* de deslocamento forçado no mundo que fazem com que as pessoas ultrapassem as fronteiras em busca de assistência, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 – os principais instrumentos de proteção internacional – não reconhecem o critério ambiental para o reconhecimento da condição de refugiado. Isto porque é necessário comprovar o temor bem fundado de perseguição por motivos de raça, religião, opinião política, grupo social e nacionalidade.

A utilização do termo refugiados ambientais acarretaria, portanto, em uma discussão e, conseqüentemente, na aplicação de seus princípios, à luz do direito

internacional. Nesse sentido, correria “o risco de minar a definição jurídica de refugiado e seu regime de proteção” (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014, p. 136).

Em segundo, optou-se por adotar, nesta tese, a terminologia deslocados ambientais porque Zetter (2010, 2011, 2017) e Pacífico (2013, 2014, 2017) acreditam que o deslocamento é forçado, interno ou internacional – este último enfatizado nesta pesquisa –, sendo as causas das mudanças ambientais mistas, diferentemente dos autores aqui citados, que divergem quanto aos critérios acima mencionados (EL-HINNAWI, 1985; JACOBSON, 1988; BLACK, 1988; HOMER-DIXON, 1991; 1994; MYERS, 1993, 1996; MYERS; KENT, 1995; SUHRKE, 1993; CLARO 2012).

Concorda-se com Pacífico e Araújo Neto (2017), ao destacarem que a discussão acerca da construção de um conceito para os deslocados ambientais que possa ser aceito pelas instituições internacionais e reconhecido pelo direito internacional não é mera questão semântica. Esse debate representa as formas, os meios e as possíveis maneiras de proteger essas pessoas deslocadas em virtude das mudanças ambientais. Posto isto, importa explicar as causas do deslocamento ambiental.

#### 4.2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DOS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS

A natureza multicausal do deslocamento forçado representa um desafio na identificação dos motivos que levam os indivíduos a saírem de seus locais de origem por fatores ambientais. Pacífico e Gaudêncio (2014) mencionam que as transformações ocorridas nos séculos passados, como os avanços técnico-científicos e os crescimentos populacionais decorrentes do êxodo rural, fizeram com que o meio ambiente sofresse alterações, não somente naturais, mas também motivadas pela ação humana.

Para Ramos (2011), estes impactos ganharam originalidade quando os riscos, as incertezas e os impactos ambientais de larga escala se tornaram elementos qualificadores da sociedade atual. Isso se tornou evidente com o fim da Guerra Fria, quando se intensificou a pressão sobre o ambiente, os recursos naturais e os ecossistemas e, em consequência, sobre o próprio ser humano.

Desse modo, “a preocupação com os deslocados é porque, dada a magnitude dos empreendimentos e da forma como o ser humano passa a manipular e querer controlar a natureza, compromete o próprio sentido civilizatório” (VEDOVATO *et al.*,

2020, p. 1658). Nesse cenário, é possível afirmar que os deslocamentos humanos podem ser resultados de fatores ou de condições que causam perturbação ou pressão ao meio ambiente, sendo dificilmente acarretados por fatores ambientais por si só.

Para Jubilut *et al.* (2018), é fundamental considerar que se trata de um fenômeno complexo, não devendo ser compreendido de forma isolada, uma vez que pode interagir com fatores de ordem econômica, cultural, social, dentre outros. Estes, conforme Hens (2007), são respostas às tensões multifatoriais capazes de influenciar no processo migratório. Além disso, pode depender das características locais e das circunstâncias particulares de cada pessoa afetada (BORRÀS; FELIPE, 2018).

É válido afirmar a dificuldade em isolar ou identificar o fio condutor principal dos deslocamentos ambientais (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014). Por isso, “nem sempre é apropriado identificar uma única razão, [...] pois a ligação entre as causas é crucial” (IOM, 1996, p. 4, tradução da autora). Ademais, é essencial uma abordagem dinâmica que reconheça a sua multicausalidade, pois a interação com outros fatores afeta a forma e a qualidade de vida dos deslocados ambientais.

A exemplo disso, cita-se que a violência oriunda de conflitos internos pode gerar danos ambientais que, por sua vez, são capazes de deslocar as populações locais. Por outro lado, a degradação ambiental pode causar conflitos, levando as populações a saírem forçadamente de suas casas.

Importa acrescentar que os deslocamentos ambientais não devem ser entendidos como um resultado totalmente negativo ou positivo, dado que podem ampliar não apenas as vulnerabilidades existentes, mas permitir que as pessoas sejam resilientes quando suas vidas e segurança estão comprometidas (IOM, 2007). Assim, a identificação de suas causas permitirá fornecer um quadro de ações para prevenir a insegurança ambiental e mitigar os efeitos desses deslocamentos.

O quadro 8 abaixo traz a classificação adotada pela Organização Internacional para as Migrações OIM (IOM, 1996) para a compreensão das mudanças ambientais como motivo para o deslocamento, incluindo: a origem dos eventos (naturais ou antrópicos); as consequências ou o subtipo do evento; a duração do evento; a escala e a intensidade acarretada na localidade atingida; a previsibilidade de retorno da população afetada ao local de origem; e a possibilidade de as consequências serem revertidas.

Quadro 8 - Mudanças ambientais como causas do deslocamento

<b>Tipos de Causas</b>	<b>Consequências</b>	<b>Tempo</b>	<b>Escala e intensidade</b>	<b>Previsibilidade</b>	<b>Reversibilidade</b>
Naturais	Desastres geofísicos	Curto prazo	Local e severo	Limitado ou nada	Algumas vezes
	Desastres meteorológicos	Longo prazo e gradual	Global, regional e incremental	Até certo ponto	Parcial e difícil
	Acidentes industriais	Médio a longo prazo	Local e algumas vezes severo	Limitado ou nada	Algumas vezes
Antrópicas	Deslocamentos ambientais previsíveis (como mega projetos e testes nucleares)	Médio a longo prazo	Local e algumas vezes severo	Sim	Não
	Esgotamento de recursos (problemas localizados como degradação agrícola e do solo)	Médio a longo prazo	Local e severo	Até certo ponto	Algumas vezes parcial

Fonte: Adaptado de IOM (1996).

As causas apresentadas no quadro oito, a depender da magnitude, podem “comprometer gravemente a vida e a segurança de indivíduos e grupos de determinada localidade ou região” (RAMOS, 2011, p. 58). É válido salientar que, de modo geral, existe um consenso entre os estudiosos acerca dos fatores desencadeadores dos deslocamentos (RAMOS, 2011; PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014; CLARO, 2015; PACÍFICO; ARAÚJO NETO, 2017).

Levando em conta a natureza multicausal do deslocamento forçado - sejam causas naturais, antrópicas ou mistas -, importa salientar as consequências para as populações e/ou comunidades afetadas. Nesse sentido, é necessário trazer o entendimento de Claro (2015) a respeito da vulnerabilidade dentro da literatura sobre migrações. Segundo a autora, esse termo está associado não somente à vulnerabilidade socioeconômica<sup>40</sup>, mas também à política<sup>41</sup>, ambiental<sup>42</sup> e àquela

<sup>40</sup> Busca por melhores condições de vida e por maiores ganhos financeiros por meio do trabalho na região ou no país de destino.

<sup>41</sup> Como a situação de oposição ao regime político do país de origem ou as políticas migratórias restritivas à entrada ou à permanência do migrante no país ou região de destino.

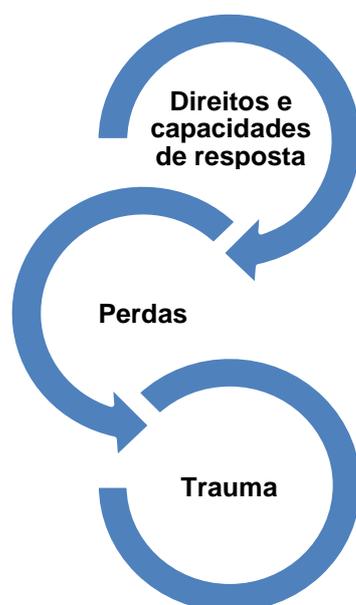
<sup>42</sup> Diz respeito aos motivos ambientais que incitam o deslocamento, sejam relacionados aos desastres ambientais ou ao fato de que o meio ambiente dificulta a sobrevivência no local de origem (CLARO, 2015).

derivada dos conflitos armados<sup>43</sup>. Portanto, considera-se a incapacidade de o indivíduo prover para si próprio ou a sua família por motivos de ordem social, econômica, política, bélica ou ambiental. Para fins de esclarecimento, considera-se fulcral, nesta pesquisa, as consequências para os deslocados ambientais referentes à vulnerabilidade ambiental.

Lourenço *et al.* (2013) explana que a vulnerabilidade ambiental está relacionada ao grau de susceptibilidade de um sistema aos efeitos negativos provenientes de mudanças globais. Além do mais, pode ser entendida como uma capacidade ou incapacidade do meio natural a resistir e/ou a recuperar-se, após sofrer impactos decorrentes de atividades antrópicas, consideradas normais ou atípicas.

Com relação aos deslocados ambientais, a figura 1 traz as múltiplas dimensões de vulnerabilidade - direitos e capacidades de resposta, perdas e trauma - apontadas pelo *World Bank* (2017). Tais dimensões são discutidas em um contexto, como reforça Pacífico e Gaudêncio (2014), de intensificação das desigualdades pré-existentes e da discriminação, levando à marginalização de pessoas pobres, mulheres solteiras, idosos, pessoas com deficiência ou portadores de HIV/AIDS e doenças crônicas.

Figura 1 - As múltiplas dimensões da vulnerabilidade



Fonte: Adaptado de *World Bank* (2017).

---

<sup>43</sup> Relacionada à migração forçada como forma de sobrevivência ou à fuga do local onde um conflito ocorre.

Em relação à primeira, relativa ao direito e capacidade de resposta, cabe destacar que as vulnerabilidades aumentam a possibilidade de desrespeito aos direitos humanos dos deslocados ambientais. Isso pode ser potencializado, conforme Claro (2015), pelas políticas migratórias restritivas e repressivas à mobilidade, assim como pela falta de provisão básica, como saúde, educação e moradia.

Em cenários de deslocamento interno, ou seja, o não atravessamento da fronteira internacional, as consequências se centram na degradação do solo e na dificuldade para reerguer a economia nacional, o que requer, por vezes, a readaptação às mudanças ocorridas no local de origem e a capacidade de respostas rápidas por parte dos Estados. Além disso, pode acarretar na redução de recursos necessários para a subsistência, como alimentos e água, gerando conflitos dentro do país.

Sobre isso, Pacífico e Araújo Neto (2017) reforçam que, em muitos casos, os deslocados ambientais são vistos como concorrentes na região em que se instalam. Desse modo, têm que disputar recursos locais, como empregos, educação e saúde, gerando, assim, vulnerabilidades, dificuldades de adaptação e violência. Quaisquer que sejam os fatores de deslocamento, sua convergência torna os meios de subsistência – e a própria vida – extremamente incertos para os afetados.

Em relação à segunda (dimensão das perdas), Zetter (2017) acrescenta que, para mitigar os impactos e as perdas, os indivíduos adotam uma variedade de estratégias, tais como: o movimento em nível micro para reduzir os riscos físicos; o uso de diferentes técnicas agrícolas de cultivo para ajudar no aumento da produção e, portanto, no combate à fome; e a migração sazonal ou permanente para vilas e cidades próximas para diversificar os fluxos de renda. Essas estratégias são fortemente influenciadas pelo *status* socioeconômico, pelas condições físicas predominantes e, principalmente, pela natureza do deslocamento forçado.

Nesse sentido, os deslocados ambientais podem se instalar em áreas onde não há empregos ou oportunidades, como uma região atrasada ou que não apresenta demanda de mão de obra. Dados do *World Bank* (2017) revelam que 88% dos refugiados e 94% dos deslocados internos vivem em países de economias com desempenho abaixo da média global. Ademais, devido ao cenário de incerteza, o planejamento é de curto prazo, levando à tomada de decisões subótimas.

Cabe explicar, também, que em casos de atravessamento da fronteira internacional, os deslocados ambientais encontram dificuldades ainda maiores. Isso

porque, como reforça Claro (2015, p. 17), apesar de saírem do local de origem para melhorar suas condições de vida, existe a possibilidade de passar por privações no país acolhedor, como a violação de seus direitos humanos, “seja em decorrência de práticas estatais ou como consequência da lacuna ou limbo jurídico em que eles se encontram diante do direito internacional de aplicabilidade global”.

É válido mencionar que as vulnerabilidades específicas que os indivíduos adquirirem através de sua experiência de deslocamento forçado os tornam menos propensos à inclusão socioeconômica e mais expostos a riscos. Por isso, eles precisam de ajuda para recuperar a capacidade de melhorar suas vidas. “O desafio é particularmente acentuado quando as pessoas estão ‘no limbo’, com perspectivas incertas no futuro” (WORLD BANK, 2017, p. 9).

Em relação à terceira (dimensão do trauma), os deslocados ambientais, por vezes, vivenciam eventos traumáticos, que podem levar a sofrimento físico e mental, a exemplo de inundações que impossibilitariam a permanência na residência habitual. Ademais “afeta a saúde mental, gerando distúrbios emocionais, incerteza, desesperança, piores condições de vida” (JUÁREZ; GUERRA, 2011, p. 512, tradução da autora).

É possível afirmar, ainda, que muitos relutam em regressar ao local de origem atrelados aos eventos traumáticos. Assim, é provável, portanto, que os deslocados ambientais adotem estratégias de enfrentamento de curto prazo para sobreviver. Em muitas situações, eles desenvolvem estratégias complexas, movendo-se para diferentes lugares através de um processo iterativo de mudanças escalonadas ou cíclicas (WORLD BANK, 2017, p. 9).

Como visto, os deslocamentos ambientais não devem ser compreendidos de forma isolada, dada a natureza multicausal do deslocamento e as consequências preocupantes para as populações e/ou comunidades afetadas. Por isso, é fundamental explicar, de modo detalhado, as causas que levam a esse deslocamento, que são: naturais (causas principais), quando não há interferência humana no meio; antrópicas (causas subjacentes), quando ocorre intervenção humana no meio ambiente; e mistas, quando se percebe a influência natural ou antrópica, mesmo em graus diversos.

As principais causas dos deslocamentos forçados são os eventos naturais de início lento ou rápido, que demandam alívio para à população afetada, uma vez que impossibilitam a permanência no local de origem (BORRÀS, 2006; HENS, 2007). Para

Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 138), “sobre elas não se tem controle, pois a natureza muitas vezes tem reflexos inesperados e repentinos que o ser humano não pode dominar”.

Zetter (2011) afirma que as causas naturais são potencialmente um dos fatores geradores mais significativos de deslocamento forçado e, ainda assim, sabe-se muito pouco sobre os processos complexos e multivariados que estão na raiz dessa relação. Para esse autor, o que se pode afirmar é que, de fato, os deslocados ambientais são impelidos a saírem de seus locais de origem porque seus meios de subsistência se tornaram insustentáveis em virtude da proliferação de desastres naturais.

No que tange à população afetada, importa considerar que,

devido à ocorrência desses eventos e, conseqüentemente, ao permanecer afetada a infraestrutura de um determinado local, seja de uma cidade, região ou parte de um país, o modo de vida das pessoas nesse ambiente é prejudicado, principalmente nos casos mais graves, em que a própria subsistência é comprometida (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 15).

Narváez *et al.* (2009) afirmam que é difícil empregar uma definição geralmente aceitável do que seria um desastre natural. Entretanto, uma terminologia clara contribuiria para uma melhor compreensão das causas naturais como desencadeadoras de deslocamentos, bem como para fins de melhor classificação, identificação, previsão e mitigação.

A Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (ONU, 2020) entende desastre natural como aquele que acarreta em uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais. Ademais, pode ser categorizado em desastres de pequena escala, grande escala, frequentes, infrequentes, início lento e início súbito.

Isto posto, adota-se o conceito do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED, 2020), em que desastre natural é uma situação desencadeada por eventos naturais que sobrecarregam a capacidade local, necessitando solicitar, em nível nacional ou internacional, ajuda externa devido ao grande dano e sofrimento humano. Além disso, é necessária a ocorrência de: dez ou mais vítimas humanas; 100 ou mais habitantes locais que tenham sido afetados; proclamação de estado de emergência; e pedido de intervenção/assistência internacional.

Freitas *et al.* (2014) ampliam esse conceito ao considerar um desastre natural como um evento resultante de uma combinação de quatro fatores, que são: 1) a ocorrência de uma ameaça natural; 2) uma população exposta; 3) a existência de condições de vulnerabilidade social e ambiental desta população; e 4) insuficientes capacidades ou medidas para reduzir os potenciais riscos e os danos à saúde da população.

Nesse sentido, é pertinente classificar os grupos de desastres naturais a fim de “superar as limitações induzidas pela falta de padrões e definições claras” (BELOW *et al.*, 2009, p. 1, tradução da autora). A adoção de tipologias permite a utilização de uma hierarquia comum aplicável para todos os níveis, ou seja, global, regional e local. Para tanto, conforme o quadro 9, utiliza-se a classificação geral do CRED (2021a) que inclui, nos grupos de desastres naturais, os tipos principais e os secundários.

Quadro 9 - Classificação geral dos desastres naturais

<b>Grupo de desastres</b>	<b>Tipo principal de desastres</b>	<b>Tipo secundário de desastres</b>	
Geofísico: perigo originado de terra sólida.	Terremoto	Agitação terrestre Tsunami	
	Vulcão	Erupção vulcânica Queda de pedras	
	Movimentação de massa (seco)	Avalanche	
		Deslizamento terra	
		Subsidência	
	Meteorológico: perigo causado por condições meteorológicas e atmosféricas extremas de microescala, de curta duração, que duram de minutos e/ou dias.	Tempestade	Tempestade tropical Ciclone extratropical (tempestade de inverno) Tempestade local
Inundação			Inundação de rio Enxurrada Onda de tempestades/Inundação costeira
			Movimentação de massa
Climatológico: perigo causado por processos atmosféricos de longo alcance, de escala micro a macro, de variabilidade climática intrasazonal a multidecadal.	Temperatura extrema	Onda de calor Onda fria Condições extremas de inverno	
		Seca	
	Fogo	Fogo florestal Incêndios terrestres	
Biológico: perigo causado pela exposição a organismos vivos e suas substâncias tóxicas (por exemplo, veneno, mofo) ou doenças transmitidas por vetores que podem carregar.	Epidemias	Doenças Infecciosas Virais Doenças infecciosas bacterianas Doenças infecciosas parasitárias	

		Doenças infecciosas fúngicas
		Doenças priônicas
	Infestação de insetos	Gafanhoto/vermes
	Fuga animal	-
Extraterritorial: perigo causado por asteroides, meteoros e cometas à medida que passam perto da Terra, penetrando na atmosfera da Terra e / ou atingindo a Terra, bem como por mudanças nas condições interplanetárias que afetam a magnetosfera, ionosfera e termosfera da Terra.	Meteorito	-

Fonte: CRED (2021a).

A classificação acima se baseia em uma lógica de risco/evento desencadeador, que é usado como raiz de referência para classificar os desastres (BELOW *et al.*, 2009). Por exemplo, a movimentação de massa pode ser acarretada por um fenômeno geofísico ou hidrológico. Entretanto, o evento desencadeador é o que determinará em qual categoria o desastre natural será incluído.

Para Saraiva (2013, p. 22), as classificações “são correntemente consideradas como aleatórias e assume-se, por vezes, que não é possível fazer nada para evitar ou mesmo reduzir as suas consequências”. Entretanto, é possível afirmar que o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* introduziu um conceito padronizado que tem sido aceito em nível global, especialmente por criar um conjunto de dados que podem ser utilizados pela comunidade internacional, por usuários e por desenvolvedores de bancos de dados.

Segundo dados coletados pelo *The International Disaster Database* (EM-DAT) do CRED (2022), nos últimos dez anos (2011-2021), 4.159 eventos relacionados a desastres naturais foram registrados em todo o mundo. Além disso, cerca de 1.8 bilhões de pessoas foram afetadas<sup>44</sup>, com 203.140 mortes registradas<sup>45</sup>. As tabelas 7, 8 e 9 abaixo traz detalhadamente esses dados conforme cada região.

Tabela 7 - Total de desastres naturais por região (2011-2021)

Região	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
África	80	65	60	57	65	62	67	58	115	86	62
Américas	97	84	79	80	94	85	101	68	88	91	129
Ásia	150	145	157	148	184	158	154	142	167	163	176
Europa	18	64	45	51	29	28	41	49	57	43	54

<sup>44</sup> Consideram-se aqueles que necessitam de assistência imediata durante um período, como comida, água, abrigo, saneamento e assistência médica.

<sup>45</sup> São pessoas confirmadas como mortas e pessoas desaparecidas/presumivelmente mortas.

Oceania	11	12	12	12	26	16	8	18	14	18	16
<b>Total</b>	356	370	353	348	398	349	371	335	441	401	437

Fonte: CRED (2022).

Tabela 8 - Total de mortes registradas por região (2011-2021)

Região	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
África	3667	2648	1265	13520	2554	3023	3588	3705	11010	1506	4469
Américas	2668	1252	1048	1134	1383	2049	1945	987	1295	1190	4529
Ásia	27517	6373	18923	5794	16427	5166	6039	9937	7282	6042	5111
Europa	88	1294	896	273	3856	415	331	398	2757	6464	299
Oceania	183	101	27	201	66	57	12	190	108	84	14
<b>Total</b>	34123	11668	22159	20922	24286	10710	11895	15217	22452	15286	14422

Fonte: CRED (2022).

Tabela 9 - Total de desastres naturais por categorias (2011-2021)

Região	Geofísico	Meteorológico	Climatológico	Biológico	Hidrológico	Extraterritorial
África	73	289	34	51	330	-
Américas	54	345	70	63	465	-
Ásia	159	498	125	105	854	1
Europa	42	152	55	10	221	-
Oceania	9	53	8	10	83	-
<b>Total</b>	337	1337	292	239	1953	1

Fonte: CRED (2022).

Adicionalmente, é válido considerar que entre os anos mencionados, esses desastres levaram a aproximadamente U\$1,83 bilhões em perdas econômicas (CRED, 2021b); perdas estas que consistem em danos diretos e indiretos para a população e/ou economia local. Os primeiros, como apontam Lindell e Prater (2003), dizem respeito às consequências imediatas do fenômeno, como a inundação de água a um vilarejo ou a destruição de casas por conta de ventos fortes. Já o segundo, pode-se relacionar ou não com o mercado, isto é, implica em perdas de ativos ou danos que não podem ser reparados ou substituídos por meio do mercado (como danos materiais e históricos).

Sobre isso, Borràs e Felipe (2018) reforçam que os desastres naturais geram graves prejuízos humanos, econômicos e materiais para os países, sobretudo aqueles que não dispõem de meios suficientes para detectar possíveis riscos naturais. Além disso, ao considerar os eventos naturais como uma das causas para os

deslocamentos forçados, não se pode ignorar seus efeitos multiplicadores e em multiescala.

As causas naturais, como visto, podem ser intensificadas pela intervenção humana ou pela negligência de uma ação (imprudência e/ou imperícia) que, em muitos casos, visam o desenvolvimento social e econômico. Beck (2010) explana que os indivíduos possuem uma tendência de agir pensando no presente, com base em suas necessidades imediatas, sem considerar as consequências de seus atos.

Sobre as ações antrópicas, importa considerar que estas

vão aumentar a intensidade e a frequência de certos perigos relacionados à atmosfera e a vulnerabilidade de algumas populações, tendo como consequência a transformação de suas terras e habitats em territórios inabitáveis. Em razão disso, muitas pessoas serão forçadas a se deslocarem em busca de um novo local para viver (PINHEIRO, 2016, p. 29).

Ramos (2011) salienta que as alterações recorrentes no meio ambiente, sejam provocadas ou aceleradas pela ação humana, já se encontram em níveis preocupantes e irreversíveis. Isso é reiterado por Más (2011), ao afirmar que as atividades dos indivíduos contribuem de modo relevante para um cenário de alterações no meio ambiente a ponto destas modificações terem tornado-se perigosas para a própria sobrevivência da espécie humana.

Desse modo, diversas áreas do conhecimento buscaram desenvolver mecanismos para explicar e reduzir os impactos negativos ao meio ambiente, a fim de restaurar o que já foi deteriorado e prevenir possíveis ameaças. Ademais, como enfatiza Más (2011, p. 8), os Estados passaram a reconhecer suas responsabilidades em mitigar os efeitos das ações antrópicas no meio ambiente, bem como “as consequências relacionadas às migrações e possíveis soluções que respeitem a dignidade humana dessas populações”.

As causas antrópicas, como desencadeadoras dos deslocamentos ambientais, denotam qualquer ação humana que muda ecossistemas em favor próprio, causando, todavia, danos ambientais, sociais e econômicos. Estas ações conduzem à exploração desenfreada do meio ambiente como fonte de recursos e produção excessiva de bens de consumo. Para Neves (2018), isso fomenta o consumismo, produzindo desastres ecológicos ainda não dimensionados, cujos efeitos podem transcender em tempo e espaço uma coletividade determinada.

É válido considerar, como traz Ramos (2011, p. 19), que “é um fator reconhecidamente de contribuição para o aumento das migrações forçadas, não

apenas internamente, dentro do território do próprio Estado, mas também ultrapassando suas fronteiras”. Para Neves (2018), caso permaneçam os atuais padrões de consumo, as alterações no meio ambiente – por causas antrópicas – serão as razões principais para os movimentos migratórios, inclusive podendo ultrapassar os números de guerra.

Como exemplo, mencionam-se os processos de desertificação intensificados pelos desmatamentos e enchentes que vitimam pessoas, eliminando seus meios de subsistência e obrigando-as a saírem de suas casas em virtude do mau planejamento urbano e pelo assoreamento de rios e margens (ARAÚJO NETO, 2016). Além disso, cita-se também, o aquecimento global e o derretimento das geleiras causados por acidentes industriais, o que poderá levar a um deslocamento permanente em busca de melhores condições de vida (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014).

O quadro 10 abaixo, apresenta a classificação de Stojanov (2008), que além das causas naturais, considera também as antrópicas como desencadeadoras dos deslocamentos ambientais. Para o autor, é necessário incluir as mudanças cumulativas, os acidentes industriais, os projetos de desenvolvimento e os conflitos e guerras. Salienta-se, como traz Claro (2012), que o problema se torna ainda maior nas regiões de alta vulnerabilidade socioambiental e de grande concentração populacional.

Quadro 10 - Causas antrópicas como desencadeadores dos deslocamentos ambientais

<b>Mudanças cumulativas</b>	<b>Acidentes industriais</b>	<b>Projetos de desenvolvimento</b>	<b>Conflitos e guerras</b>
Secas, deficiência hídrica (escassez de água potável), mudanças climáticas e aumento do nível do mar.	Acidentes nucleares, Desastres industriais (como químicos) e poluição ambiental (ar, terra e água).	Construção de rios, barragens e irrigação de canais, mineração e urbanização.	Guerra biológica e guerras devido à recursos naturais

Fonte: Stojanov (2008).

Para Stojanov (2008), as mudanças cumulativas são, em geral, processos naturais existentes em um ritmo mais lento, que podem ser potencializadas por atividades humanas. A respeito disso, a ONU (2022) afirma que cerca de dois bilhões de pessoas em todo o mundo não têm acesso à água potável, e aproximadamente metade da população mundial está enfrentando escassez severa de água pelo menos em parte do ano. Espera-se que esses números aumentem, exacerbados, sobretudo, pelas mudanças climáticas e pelo crescimento populacional.

Sobre os acidentes industriais, Stojanov (2008) inclui nesta categoria as fábricas de produtos químicos, os transportes e os reatores nucleares, bem como a poluição ambiental no ar, na terra ou na água. Como exemplo, é possível mencionar o acidente nuclear em Chernobyl, na Ucrânia (ex-URSS), quando em 26 de abril de 1986, um aumento repentino de energia durante um teste de sistemas de reatores destruiu a Unidade 4 da usina nuclear, levando à liberação de grandes quantidades de material radioativo no meio ambiente.

No momento do incidente, como estima Meybatyan (2014), cerca de 230.000 pessoas em 640 assentamentos nas partes europeias da URSS estiveram expostas à radiação externa e/ou exposição interna por meio do consumo de água contaminada e alimentos produzidos ou coletados localmente. Nos 20 anos seguintes, várias avaliações revelaram um número crescente de pessoas afetadas na União Soviética, incluindo indivíduos evacuados da zona de exclusão e residentes que permaneceram presos em chamados pontos quentes radioativos.

Na cidade de Goiânia – estado de Goiás (Brasil) –, ano de 1987, dois catadores de papel desmontaram um aparelho de radioterapia que continha uma cápsula de chumbo, com Césio-137 (um núcleo radioativo artificial) em seu interior. Segundo Viera (2013), ao ser distribuído para familiares e vizinhos, onze pessoas morreram e mais de 600 foram contaminadas. Além disso, a exposição à radiação atingiu 100 mil pessoas próximas ao local do ocorrido.

Os projetos de desenvolvimento<sup>46</sup>, segundo Stojanov (2008), geram deslocamento permanente, como resultado de políticas e projetos implementados para atingir o desenvolvimento econômico e/ou social, mediante à criação de grandes barragens, de rios, de irrigação de canais e outros. Ele salienta, ainda, que mesmo existindo orientações, por exemplo do Banco Mundial, acerca da reparação justa para as populações afetadas, a assistência e o apoio dificilmente ocorrem.

O início do século XXI foi marcado pelo aumento no número de tais projetos no Brasil, no qual muitos foram acompanhados de deslocamentos forçados e de disputas pelo direito a compensações cabidas. Como exemplo, cita-se o caso daqueles que foram levados a deixarem suas casas em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte, próximo ao município de Altamira, no norte do estado do Pará.

---

<sup>46</sup> Entende-se que há diferentes interpretações na literatura sobre o que seriam projetos de desenvolvimento, não cabendo, nesta tese, problematizar essa discussão.

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces, 2015) estima que a Usina Hidrelétrica Belo Monte levou ao deslocamento forçado cerca de 30 mil pessoas que viviam no município de Altamira. Muitos eram ribeirinhos moradores das margens e ilhas do rio Xingu que não tiveram seu reconhecimento como população tradicional assegurado.

Segundo dados de Folly (2018), entre os anos 2000 e 2017, pelo menos 1.2 milhões de brasileiros deixaram seus locais de origem em virtude de projetos de desenvolvimento, que abarca as seguintes subcategorias: urbanização (obras de pavimentação, drenagem, iluminação pública e abastecimento de água), com 753.179 pessoas deslocadas; saneamento, com 170.581 pessoas deslocadas; e contenção de encostas, com 29.047 pessoas deslocadas.

Por fim, Stojanov (2008) afirma que há um uso crescente do meio ambiente como “arma” ou estratégia de guerra. Como exemplo, é válido mencionar as tensões existentes entre Turquia, Iraque e Síria pela utilização da água dos rios Tigres e Eufrates. O autor acredita que o governo turco tem restringido o fluxo de água a fim de pressionar a Síria em virtude do apoio aos curdos separatistas no país. Por outro lado, o Iraque, que tem sofrido nos últimos anos com uma forte seca, acusa a Turquia e a Síria de pegarem muita água dos rios acima mencionados, o que impacta na agricultura e no suprimento de água potável.

As Nações Unidas (2019) acreditam que, nos últimos 60 anos, pelo menos 40% de todos conflitos internos tiveram alguma relação com a exploração de recursos naturais, que inclui madeira, água e terras férteis. Nesses casos, o uso demasiado do meio ambiente pode levar a guerras através do controle sobre a renda advinda dos recursos naturais ou do acesso físico a eles. Tais usos podem gerar a distribuição desigual de recursos naturais, tornando certas áreas suscetíveis a conflitos entre Estados, grupos sociais intraestatais ou até mesmo indivíduos.

Os propulsores dos deslocamentos ambientais, como visto, são amplos e não se originam apenas das causas naturais ou antrópicas, mas também da ação combinada desses fatores. Ramos (2011, p. 59) menciona que, por exemplo, ao lado de acontecimentos repentinos como tsunamis ou terremotos,

observa-se que a superexploração, escassez e contaminação de recursos ambientais, de forma contínua e progressiva (e menos visível no curto prazo) também podem comprometer gravemente a vida humana e a biodiversidade em diversas regiões, tornando-as improdutivas, inabitáveis e, no longo prazo, impróprias para sobrevivência. Da mesma forma, a implantação e/ou gestão

inadequada de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente podem gerar impactos negativos com efeitos irreversíveis.

Mediante o exposto, é possível afirmar que o fenômeno do deslocamento ambiental é resultado de uma multicausalidade, que inclui, além do fator ambiental, motivos econômicos, políticos e sociais. Ademais, a origem de suas causas, sejam naturais, antrópicas ou mistas, não podem ser analisadas de forma isolada, já que são resultados de um processo complexo. Com isso, cabe discorrer sobre as contribuições do *regime stretching* no campo do refúgio, proposto por Betts (2013a), a fim de aplicá-lo na proteção aos deslocados ambientais.

#### 4.3 ALARGAMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS (*REGIME STRETCHING*)

O cenário marcado pela natureza mutável e complexa do deslocamento forçado leva ao questionamento de quem deveria ter o direito de cruzar uma fronteira internacional em busca de proteção. Essa questão traz diversos debates, que incluem as consequências tidas como mais evidentes, isto é, as possíveis lacunas na assistência e na garantia de direitos a essas pessoas.

Para Betts (2013a), o refúgio é uma categoria jurídico-institucional definida pela prática estatal que visa garantir a segurança e o bem-estar dos indivíduos. Entretanto, muitas vezes, diversas pessoas precisam de proteção e, ainda assim, frequentemente não são assistidas pelo Regime Internacional de Proteção dos Refugiados. Quando isto ocorre, conforme McAdam (2007), um provedor substituto de direitos poderá intervir, transferindo a responsabilidade para a comunidade internacional ou para outro Estado ou grupo de Estados.

Desse modo, o refúgio é apenas parte da proteção internacional. O Regime Internacional de Proteção dos Refugiados cumpre parcialmente sua função, uma vez que foi criado em uma época e em um contexto geográfico específico para proteger aqueles que foram perseguidos na Europa por governos e atores não estatais durante a Segunda Guerra Mundial. Cabe destacar, ainda, que “se faz muito pouco para que a proteção substituta esteja disponível nos tipos de situações em que muitas pessoas no mundo fogem hoje” (BETTS, 2013a, p. 12, tradução da autora).

A definição de quem poderia ser considerado um refugiado nos instrumentos internacionais de proteção (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967) pretendia “ser algo orgânico que poderia

evoluir ao longo do tempo, se necessário, por meio de jurisprudências e da tomada de decisão dos tribunais nacionais ou dos acordos internacionais complementares” (BETTS, 2013a, p. 13, tradução da autora).

Regionalmente, na América Latina (Declaração de Cartagena de 1984) e na África (Convenção da Organização de Unidade Africana, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, de 1969), a definição de quem pode ser considerado um refugiado foi ampliada para atender as especificidades locais, mesmo de forma conservadora e lenta (CORREA *et al.*, 2015). Na prática, a interpretação dominante se manteve estreitamente alinhada com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, com foco na perseguição.

Complementarmente, Betts (2019) salienta que, atualmente, o ACNUR está em uma posição desafiadora ao enfrentar uma série de restrições, como cortes orçamentários humanitários, não conformidade endêmica com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e competição institucional resultante da entrada da Organização Internacional para as Migrações (OIM) no sistema da ONU. Conseqüentemente, a Agência da ONU para Refugiados precisará adaptar-se à realidade em mudança, especialmente por meio da construção de sua capacidade de liderança política em um contexto global restrito.

Os Estados têm tentado gradualmente preencher algumas dessas lacunas, de uma forma muito particular, em vez de abrangente. Segundo McAdam (2007), fontes de proteção complementar passaram a ser aplicadas na tentativa de garantir a assistência e o bem-estar daqueles que ultrapassaram as fronteiras e não podem receber o *status* jurídico de refúgio. Estas fontes tiveram como respaldo jurisprudências baseadas, por exemplo, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ACHR) e na Convenção contra a Tortura (CAT), fontes legais de proteção de refugiados não abarcadas pelo direito internacional dos refugiados.

No caso da proteção complementar derivada de leis de direitos humanos, Correa *et al.* (2015) destacam que estas permanecem limitadas em seu escopo e aplicação, pois tendem a enfatizar a garantia do direito à vida, a não sofrer tortura ou tratamento desumano e degradante. Além disso, são provenientes das Américas e da Europa, o que torna difícil a sua aplicação na África, de onde provém a maioria dos fluxos de deslocamentos forçados.

O problema da definição de quem pode ser considerado um refugiado presente nos instrumentos internacionais vigentes é que, atualmente, ela ignora muitos dos *drivers* de deslocamentos transfronteiriços existentes na maior parte do mundo. Como exemplo, é possível citar as mudanças ambientais (alterações climáticas e desastres naturais), a insegurança alimentar, a seca, a fragilidade do Estado e o colapso dos meios de subsistência.

Nesse cenário, como traz Betts (2013a), muitas pessoas ultrapassam as fronteiras por razões que não são redutíveis a serem individualizadas por perseguição - ou mesmo em grupo -, conforme consta no art. 1º, a, § 2º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967. Para Silva e Pacífico (2017), muitos indivíduos ficam de fora do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados e, por isso, o acesso à proteção internacional é negado. Sobre isso, Délano (2014, p. 61, tradução da autora) reforça a

[..] inadequação da definição de refugiado estabelecida há mais de seis décadas atrás, bem como a atual realidade da migração mista ou o nexo migração-refúgio, onde não só se tornou mais difícil distinguir refugiados de outros migrantes, mas um número de pessoas fica que sem proteção porque eles não se encaixam na categoria existente.

É crescente o reconhecimento dos novos *drivers* de deslocamentos transfronteiriços, como as mudanças ambientais, no qual muitas pessoas precisam de refúgio, mas não são incluídas no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados. É válido ressaltar que, neste cenário, surgem alguns problemas em analisar este *driver*. Em primeiro, conforme Boano *et al.* (2008), raramente é possível atribuir o deslocamento transfronteiriço exclusivamente a uma causa ambiental, tendo em vista a complexa interação de fatores que pode influenciar na decisão do indivíduo em sair do seu local de origem.

Em segundo, Betts (2013a, 2013b) reforça que o reconhecimento da condição de refugiado não deveria focar em uma única causa, mas no conjunto de direitos que, quando indisponíveis no país de origem, faz com que, em último recurso, as fronteiras internacionais sejam ultrapassadas. Nesse caso, o desafio se centra em considerar em quais bases jurídicas ou institucionais o refúgio será garantido. Por isso, é fundamental expandir o alcance da definição de refugiado, para que se “faça jus às realidades que compõem o mundo atual” (WALDELY *et al.*, 2018, p. 36). Nesse cenário, Andrade (2018, p. 338) explana que

deslocamento em massa de pessoas é marca que a humanidade leva consigo e que, dificilmente deixará de existir; as atuais perseguições ocorrem pelos motivos de outrora e por novos fatores, até então não pensados pela Sociedade Internacional, como é o caso, por exemplo, do deslocamento por catástrofes ambientais.

Importa considerar, também, que é necessário interpretar, de forma mais expansiva e inclusiva, a definição de refugiado. A finalidade é tornar visível uma categoria de pessoas – deslocados ambientais – que não é atualmente reconhecida dentro da interpretação dominante do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados. McAdam (2007) corrobora ao afirmar que, apesar de não existir consenso na literatura acerca dos deslocados ambientais, é notória a realidade de pessoas que não são reconhecidas pelos instrumentos internacionais vigentes e que precisam de proteção.

Nessas mesmas linhas de consideração, Lima e Santos (2015) destacam que é importante incluir novas categorias no rol de proteção dos sistemas internacionais de proteção, como os deslocados ambientais internacionais. Isso permitiria um tratamento similar àquele dispensado ao refugiado, uma vez que este também apresenta um quadro de vulnerabilidade perceptível.

Nesse cenário, como destaca Sousa (2016), os regimes não devem ser instituições estáticas, mas entidades dinâmicas que variam de acordo com os contextos locais e nacionais. Portanto, seria desejável adaptar as estruturas normativas e institucionais do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para incluir os deslocados ambientais.

Para Betts (2014), à medida que surgem problemas que não faziam parte do âmbito de um regime em sua criação, as normas e as organizações podem-se adaptar mesmo sem renegociação formal; ou seja, não apenas por meio de negociação internacional ou institucionalização, mas também, em nível de implementação local, por meio do alargamento do regime (*regime stretching*). Cabe destacar que, conforme Pacífico *et al.* (2021), estudar o *regime stretching* é particularmente importante para entender como e por que os regimes internacionais podem-se adaptar a novos desafios que surgem no âmbito nacional, adequando-o às necessidades locais, de forma padronizada (vide quadro 11).

Quadro 11 - Adaptação de um regime internacional em nível local

	<b>Normas</b>	<b>Organizações internacionais</b>
Negociação internacional	Negociação de tratados	Negociação de estatuto
Institucionalização	Legislação	Interpretação de mandato
Implementação local	Políticas públicas	Prática

Fonte: Betts (2013a).

O alargamento do regime (*regime stretching*), como afirma Betts (2013a, 2013b), é o grau em que um regime, em nível nacional ou local, assume tarefas que se desviam daquelas prescritas em nível global. Esse alargamento pode ser consistente com o regime (assumindo tarefas que são complementares ao objetivo subjacente do regime) ou inconsistente (contradizendo o propósito subjacente do regime). No caso dos deslocados ambientais, o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados tem sido gradualmente confrontado com novos *drivers* de deslocamento transfronteiriços fora do escopo de proteção convencional.

Conforme o quadro 11, a adaptação do regime - em termos de normas e organizações internacionais - pode ocorrer em três níveis: negociação internacional, institucionalização e implementação local. Cabe destacar que, segundo Betts (2014, p. 77, tradução da autora), “essa mudança institucional [por meio do *regime stretching*] ocorre não apenas ao longo do tempo, mas pode ter diferentes manifestações nacionais ao mesmo tempo”.

No primeiro nível, negociação internacional, as normas podem ser alteradas mediante a negociação de tratados e as organizações internacionais podem ser modificadas por negociação de estatutos (BETTS, 2013a). Como exemplo, é possível mencionar a adaptação de normas por meio de protocolos adicionais a um tratado (como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967). Por outro lado, as organizações internacionais podem, ainda, ser alteradas por decisão da Assembleia Geral da ONU (PACÍFICO *et al.*, 2021).

No segundo nível, institucionalização, as normas e as organizações podem-se adaptar quando são disseminadas internacionalmente, particularmente, na legislação nacional mediante assinaturas e ratificações, bem como interpretação de mandatos (BETTS, 2013a). A título de exemplo, até o ano de 2021, 149 Estados-Partes tinham aderido à Convenção de 1951, 146 ao Protocolo de 1967 e 142 aos dois instrumentos internacionais (ACNUR, 2021). Além disso, a Convenção das Nações Unidas sobre

os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, por exemplo, têm implicações potenciais para os direitos dos trabalhadores migrantes retidos no contexto de crise (BETTS, 2014).

No terceiro nível, a implementação local, a introdução dos preceitos de uma norma em mecanismos legais ou políticos formais, em nível nacional, pode variar em diferentes contextos (BETTS, 2013a). Nesse caso, mesmo que dois países tenham o mesmo grau de institucionalização de uma norma internacional, os resultados podem ser diferentes em virtude da vontade ou da capacidade de um Estado em implementá-las. Quanto às organizações internacionais, a adaptação ocorre em termos de como se institucionalizam e interpretam seus mandatos, que podem mudar, por exemplo, em nível global, mesmo na ausência de uma Assembleia Geral (HAWKINS *et al.*, 2006).

Vale mencionar que, como reforçam Pacífico *et al.* (2021), dilemas locais podem ser solucionados sem haver a necessidade de criar um novo regime internacional, desde que ocorra – no âmbito das normas – a negociação de tratados, a institucionalização de leis e a implementação de políticas públicas em cenário local. De modo semelhante ocorre para as organizações internacionais, em que a adaptação em cenário local pode acontecer mediante a negociação internacional de estatutos, interpretações de mandatos e implementação da prática.

Drezner (2007) complementa que o alargamento do regime (*regime stretching*) é um método alternativo de adequação dentro do próprio regime. Isso porque não é necessário criar uma nova instituição ou mudar o regime para atender ao novo cenário internacional, mas adaptar uma instituição já existente não apenas por meio de negociações internacionais ou institucionalização, em nível da implementação local.

Sendo assim, a proposta de alargamento do regime (*regime stretching*) de Betts (2013a) se torna extremamente valiosa em um cenário no qual novos *drivers* de deslocamento e desafios estão surgindo. Correa *et al.* (2015) acrescentam que um dos problemas encontrados, no caso dos deslocados ambientais internacionais, é a ausência de instrumentos que protejam esses novos atores. Ademais, o fato de ultrapassarem as fronteiras internacionais faz com que cada Estado de destino elabore suas próprias soluções para essas pessoas. Desse modo, as decisões nacionais e internacionais acabam tendo um cunho mais político do que normativo legal.

Lindley (2014, p. 102, tradução da autora) afirma que a contribuição mais significativa de Betts (2013a) com o alargamento do regime (*regime stretching*) é “seu engajamento com os limites dos contornos atuais do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados e sua capacidade de ampliar para garantir a proteção para novas categorias de migrantes forçados”. Ademais, ele permite uma estrutura para identificar a gama de fatores nacionais e internacionais envolvidos, proporcionando uma base para futuras pesquisas comparativas em diferentes Estados.

Nesta tese, adota-se, assim como Betts (2013a, 2013b), o alargamento do regime (*regime stretching*) sendo o grau em que um regime, em nível nacional ou local, se encarrega de responsabilidades que se desviam daquelas prescritas em nível global. Isto posto, busca-se compreender como ocorre tal alargamento *ocorre* no RIR, no âmbito interno de alguns países, para proteger os deslocados ambientais internacionais.

Leva-se em consideração, nesse caso, o contexto de ausência de adaptação do nível da negociação internacional. Para tanto, é necessário, primeiramente, discorrer acerca de algumas tentativas empreendidas no primeiro nível - negociação internacional – de adaptação das normas e das organizações internacionais no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados.

#### 4.4 ADAPTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO NÍVEL DE NEGOCIAÇÃO INTERNACIONAL

Como visto, no primeiro nível, que é a negociação internacional, as normas podem ser alteradas mediante a negociação de tratados e as organizações internacionais podem ser modificadas por negociação de estatutos (BETTS, 2013a). Propostas de adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados com vistas a proteger os deslocados ambientais internacionais foram apresentadas por vários estudiosos, mas diferem quanto ao instrumento mais adequado para lidar com essa problemática.

Isto posto, conforme o quadro 12, apresentam-se as propostas em termos de normas (a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais; a Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima apoiada por um regime multidisciplinar; a Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático; o Protocolo sobre refugiados do clima anexo à Convenção da ONU sobre Mudança

Climática; e o Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ou outra norma do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e proteção sob o mandato do ACNUR) e organizações internacionais (Agência Mundial para os Deslocados Ambientais; e a Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas).

Quadro 12 - Adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados no nível negociação internacional

Formas de proteção	Autores	Ator(es)	Aplicação geográfica	Tipo de proposta	Negociação internacional
Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais	Prieur <i>et al.</i> (2010)	Acadêmicos	Internacional	Proteção/ Responsabilidade	Normas
Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima apoiada por um regime multidisciplinar	Docherty e Giannini (2009)	Acadêmicos	Internacional	Proteção Reconhecimento Responsabilidade	Normas
Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático	Hodgkins on <i>et al.</i> (2009)	Especialistas	Internacional	Proteção Reconhecimento Responsabilidade	Normas
Protocolo sobre refugiados do clima anexo à Convenção da ONU sobre Mudança Climática	Biermann e Boas (2008)	Especialistas	Internacional	Proteção Reconhecimento Responsabilidade	Normas
Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ou outra norma do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e proteção sob o mandato do ACNUR	Pereira (2009)	Acadêmico	Internacional	Proteção Reconhecimento Responsabilidade	Normas
Agência Mundial para os Deslocados Ambientais	Prieur <i>et al.</i> (2013)	Acadêmicos	Internacional	Proteção/ Responsabilidade	Organizações Internacionais

Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas	Hodgkinson <i>et al.</i> (2009, 2010)	Especialistas	Internacional	Proteção Reconhecimento Responsabilidade	Organizações Internacionais
--	---------------------------------------	---------------	---------------	--	-----------------------------

Fonte: Adaptado de Cournil (2011).

No que tange às normas, é válido explicar a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais defendida por Prieur *et al.* (2010), que surgiu do interesse de pesquisadores especializados em direito ambiental do *Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme* e da Faculdade de Direito e Economia da Universidade de Limoges. A finalidade era elaborar um documento específico para preencher uma lacuna jurídica no que tange àqueles que se deslocam por causas ambientais.

Um primeiro esboço, intitulado de *Projet de Convention Relative au Statut International des déplacés Environnementaux*, foi apresentado no ano de 2008, com uma segunda versão em 2010 e uma terceira em 2013. Esta última, como afirma Tolentino e Paixão (2015, p. 18), foi considerada como a mais “completa no gênero e na forma”.

A necessidade de uma convenção, na compreensão de Prieur *et al.* (2010), repousa, por um lado, em bases factuais e, por outro lado, nos fundamentos jurídicos. No que tange ao primeiro, é notório o aumento do número de desastres ambientais, bem como a progressão do número de pessoas vítimas desses desastres. Quanto ao segundo, ressalta-se que não se trata de um acordo ambiental, mas de uma convenção no âmbito dos direitos humanos, que é fruto do reconhecimento de uma lacuna de proteção que dá origem a uma necessidade moral imperativa.

Prieur *et al.* (2013) utilizam o termo deslocados ambientais em oposição à refugiados ambientais por acreditar na existência de várias tragédias ambientais, de origem natural e antrópica, de início rápido ou lento, que acarretam no deslocamento inevitável, seja temporário ou permanente, dentro de um mesmo Estado ou para fora dele. Desse modo, conforme o art. 2(2) da Convenção, deslocados ambientais são

as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas por um distúrbio agudo ou insidioso em seu ambiente, afetando inevitavelmente suas condições de vida, forçando-os a deixar, com urgência ou com o tempo, seus lugares habituais de vida.

Segundo Silva e Rei (2013), o uso da nomenclatura deslocados ambientais reflete, de modo substancial, a diversidade de causas e formas dos deslocamentos,

bem como seu caráter não espontâneo e coletivo. Isso porque a adoção do termo refugiados poderia ocasionar confusão com a situação prevista na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967.

Um ponto a se destacar é que o capítulo II, do art. 4º ao 8º, a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais elenca alguns princípios fundamentais na proteção daqueles que deixam suas casas por motivos ambientais, que são: solidariedade; responsabilidade comum, porém diferenciada; proteção efetiva; não discriminação; e não expulsão. Estes princípios, no entendimento de Cavedon e Vieira (2011), serviriam para a garantia dos direitos aos deslocados ambientais internacionais.

Uma segunda proposta que merece destaque é a Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima, apoiada por um grupo interdisciplinar de Docherty e Giannini (2009), e que surgiu em virtude do reconhecimento dos potenciais efeitos das mudanças climáticas. Para McAdam (2011), estes efeitos acarretaria em um crescente número de deslocados que, por falta de previsão legal, ficariam impossibilitados de receber proteção.

Os autores reconhecem que, embora existam princípios gerais do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) com algum valor normativo, há uma lacuna clara no sistema jurídico internacional que aborde o deslocamento devido às mudanças climáticas. Nesse sentido, Docherty e Giannini (2009) alegam que os Estados devem desenvolver um sistema inovador e de abordagem interdisciplinar para ser implementada antes da situação chegar a um estágio de crise. Essa proposta teria, então, alcance geográfico internacional e com força vinculante, criando obrigações para os Estados-Partes lidarem com a prevenção e a reparação.

Sobre isso, Kolmannskog e Trebbi (2010) ressaltam que a interdisciplinaridade presente na Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima seria justificada pelo auxílio de um corpo de especialistas nas mais diversas áreas, como direitos humanos, meio ambiente e direito humanitário internacional. Ademais, qualquer solução para o deslocamento forçado decorrentes das mudanças climáticas exigirá uma abordagem holística, já que o problema não se encaixa unicamente dentro de uma estrutura de direitos humanos ou de uma legislação ambiental internacional.

Docherty e Giannini (2009) mencionam que essa convenção traz importantes contribuições, a saber: as garantias de assistência, que inclui a consolidação de

padrões para a determinação do *status* de refugiado por mudanças climáticas, bem como a proteção de direitos humanos e a ajuda humanitária; a responsabilidade compartilhada, que abrange a do Estado de origem e de destino; e a administração do instrumento, que ocorreria por meio de um fundo global obrigatório, uma coordenação de agência baseada no modelo do ACNUR e composta por um corpo de especialistas científicos.

Vale considerar que, para Docherty e Giannini (2009, p. 361, tradução da autora), refugiados climáticos são “aqueles forçados a fugir de suas casas e que precisam ser realocados temporária ou permanentemente através de uma fronteira nacional, como resultado de mudança ambiental súbita ou gradual, relacionada com a mudança climática [...]”. Nesse sentido, Tolentino e Paixão (2015, p. 18) reforçam que a terminologia sugerida objetiva a construção de um instrumento jurídico vinculante, e não de um projeto amplo de políticas públicas.

A sugestão de Docherty e Giannini (2009) é criar uma convenção independente ou autônoma, desenvolvendo um regime próprio, ao invés de adaptá-lo a um instrumento já existente. Por outro lado, uma crítica que deve ser levada em consideração é que, ao focarem puramente nos potenciais efeitos das mudanças climáticas, os autores tendem a separar esta categoria de outros possíveis deslocados ambientais, o que enfraquece a consistência e o pragmatismo da Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima.

Uma terceira proposta que merece atenção é a Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático de Hodgkinson *et. al.* (2009), sugerida como uma estrutura de governança multilateral para resolver os problemas dos deslocamentos forçados, especialmente dos Estados insulares. Países como Tuvalu e Kiribati, por exemplo, sofrem constantemente com tempestades, ciclones e marés e, por isso, essa problemática demanda urgência de resolução por parte da comunidade internacional. Isso porque tais países se tornariam inabitáveis e poderiam ser afetados pelo deslocamento em grande escala.

Semelhantemente à Docherty e Giannini (2009), Hodgkinson *et. al.* (2009) argumentam que, atualmente, não há proteção legal para a categoria de pessoas que provavelmente serão impactadas pelas mudanças climáticas. Em virtude disso, Tolentino e Paixão (2015) afirmam que a ausência de respostas coordenadas por parte dos governos, seja em nível doméstico ou internacional, sejam temporárias ou

permanentes, levaram à necessidade de criar uma convenção para proteger os deslocados devido às mudanças climáticas.

Dada a natureza e a magnitude do problema, conforme menciona Hodgkinson *et. al.* (2010), medidas *ad hoc* no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados conduziriam à inconsistência, confusão e conflito. Isso porque a proteção oriunda da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, depende do caráter persecutório, o que dificilmente seria possível estabelecer nos casos dos deslocados devido às mudanças climáticas.

Importa destacar que a Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático, de Hodgkinson *et al.* (2009), entende deslocados devido às mudanças climáticas como pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de modificações súbitas ou progressivas no meio ambiente, são obrigadas a deixar as suas casas habituais, ou optam por fazê-lo, seja temporária ou permanentemente, dentro do seu próprio país ou para além das fronteiras nacionais. Essa definição inclui três tipos de alterações climáticas, que acarretam em deslocamentos forçados: elevação do nível do mar; eventos climáticos graves; secas e desertificação. Porém, cabe lembrar que, como na proposta de Docherty e Giannini (2009), há problemas que devem ser levados em consideração ao separar os deslocados das mudanças climáticas de outros possíveis deslocados ambientais.

Desse modo, a assistência e a proteção não seriam acionadas apenas pelo cumprimento dos requisitos de uma definição, como ocorre na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, mas por designação de *status* em massa mediante a um processo internacional atestado por estudos científicos e comunidades afetadas, Estados e instituições internacionais. Essa proposta busca preencher uma lacuna de proteção a partir de estrutura organizacional, que define as funções e as obrigações dos Estados-Partes da Convenção, comitês regionais, organizações governamentais e não governamentais.

As principais características da estrutura da Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático de Hodgkinson *et. al.* (2009, 2010) abrangem: o reassentamento de longo prazo, seja internamente dentro dos países afetados ou internacionalmente, bem como obrigações dos Estados-Partes a este respeito; medidas de adaptação e mitigação como respostas aos impactos atuais e potenciais das mudanças climáticas; e o estabelecimento de mecanismos financeiros, incluindo a alavancagem de capital privado e a aplicação nos países afetados.

Warren (2016) afirma que, apesar de Hodgkinson *et al.* (2009) ter desenvolvido uma das propostas de tratado multilateral mais abrangente da literatura, por ser uma abordagem multifacetada e cooperativa, a Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático não forneceria a combinação certa de viabilidade financeira e abrangência geográfica para proteger adequadamente os deslocados devido a mudanças climáticas.

Uma quarta proposta que vale ser destacada é o estabelecimento de um Protocolo sobre refugiados do clima anexo à Convenção da ONU sobre Mudança Climática salientado por Biermann e Boas (2008), instituições (como o Conselho Consultivo Alemão para a Mudança Climática - WBGU) e organizações não governamentais (como a *Environmental Justice Foundation*).

Dentre as suas finalidades, destaca-se a criação de princípios amplamente aceitos e construídos a partir do apoio político dos Estados-Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

Para Biermann e Boas (2008), os princípios são os que seguem:

- (i) O reassentamento planejado e a reintegração voluntária das populações afetadas, em oposição à mera resposta aos desastres/emergências e situações críticas;
- (ii) A consideração dos refugiados climáticos ou deslocados climáticos como migrantes permanentes para as regiões ou países que os aceitem;
- (iii) A adaptação das necessidades de grupos inteiros de pessoas, a exemplo de populações de vilas, cidades, províncias ou mesmo nações inteiras, como no caso de pequenos Estados insulares;
- (iv) A assistência e o financiamento para programas de reassentamento planejado; e
- (v) A proteção das pessoas afetadas como um problema global e de responsabilidade coletiva.

A UNFCCC, nesse caso, deveria “sofrer alterações para a criação de novos mecanismos auxiliares ao projeto, visando albergar as situações climáticas na esfera internacional, para caracterizar um instrumento jurídico vinculativo e obrigatório” (TOLENTINO; PAIXÃO, 2015, p. 11). Cabe ressaltar que a proposição deste protocolo se deve ao (não) reconhecimento da inadequada situação dos refugiados climáticos ou deslocados climáticos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, bem como pela incapacidade da ONU em

gerenciar o número crescente daqueles que demandam refúgio por outras causas não expressadas neste instrumento internacional.

Na prática, Biermann e Boas (2008) ainda acrescentam que o Protocolo sobre refugiados do clima anexo à Convenção da ONU sobre Mudança Climática estabelecerá mecanismos de governança, como uma lista internacional de populações afetadas, em que qualquer Estado-Parte teria o direito de propor áreas (como vilas, ilhas ou distritos) sob sua jurisdição. Ademais, seria criado um comitê executivo (com o número igual de países afetados e países doadores) para reconhecimento, proteção e reassentamento dos refugiados climáticos ou deslocados climáticos, que funcionaria mediante reunião dos Estados-Partes.

Por fim, outra proposta a se considerar é o Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ou outra norma do Direito Internacional dos Refugiados e proteção sob o mandato do ACNUR, mencionada por Pereira (2009). Nesse caso, a proteção às pessoas que ultrapassam as fronteiras por uma causa ambiental somente aconteceria mediante negociações internacionais, no qual os Estados, por consenso e formalmente, decidiriam ampliar os motivos de atribuição do *status* de refugiado preconizadas no art. 1º, a, § 2º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Uma das principais contribuições dessa proposta, é que, conforme Pereira (2009, p. 117-118),

descartando-se a necessidade da averiguação do elemento da perseguição para os deslocamentos internacionais em virtude de fatores ambientais, o ACNUR trabalharia, a partir desta expansão dos critérios de aplicação do instituto jurídico do refúgio, como um mandato estendido, passando a poder proteger e prestar assistência, também, a esta nova e necessitada categoria de indivíduos e populações. [...] Outra vantagem seria a solução do problema da terminologia “refugiados ambientais”, pois, com a inserção do critério ambiental como causa possível do reconhecimento do status de refugiado, as pessoas ou grupos que fossem contempladas com este status seriam, na verdade, refugiadas, podendo-se utilizar, então, a expressão refugiado(s) ambiental(is) sem a ressalva das aspas.

É válido considerar que a adoção desta proposta traz inúmeros entraves, entre eles, a efetiva disposição dos Estados em expandir os dispositivos elencados no art. 1º, a, § 2º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Isso porque levaria a um senso de obrigação internacional às normas do RIR, como o cumprimento do princípio do *non-refoulement* e da dispensa de reciprocidade.

Nesse sentido, como afirma Pereira (2009), o reconhecimento da condição de refugiado se ampara no elemento individual da perseguição, diferentemente daqueles

que se deslocam forçadamente por fatores ambientais que, em sua maioria, são grupos e populações inteiras que demandam proteção coletiva.

No que diz respeito às organizações internacionais, ao se considerar a criação de uma Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, como mencionada por Prieur *et al.* (2010), a supervisão das políticas internas e internacionais, assim como o cumprimento das disposições da referida Convenção, ficariam sob responsabilidade da Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDE, na sigla em francês).

A AMDE seria uma agência especializada das Nações Unidas, composta por um Conselho Administrativo, um Conselho Científico e um Secretariado. Além disso, existiria uma Alta Autoridade responsável pela realização de reuniões extraordinárias e de conferências dos Estados-Partes, assim como um Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDE, na sigla em francês) destinado à assistência financeira e material aos deslocados ambientais internacionais.

Outro exemplo, nesse sentido, seria a criação da Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas (CCDO, na sigla em inglês) apontada por Hodgkinson *et al.* (2009). Dentre as suas atribuições, caberia a elaboração de diretrizes operacionais para a implementação da Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático.

A Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas seria composta por um Conselho e um órgão administrativo, com ligações ou associações diretas com organizações de pesquisa científica sobre o clima. Ademais, seriam organizados comitês regionais que informariam à CCDO as perspectivas regionais e a situação dos Estados insulares ameaçados. Além destes, existiria um Comitê de Apelação para arbitrar acerca das apelações dos Estados contra as decisões de financiamento/assistência do Conselho da CCDO.

Para Tolentino e Paixão (2015), convém salientar que, apesar dos esforços na tentativa de se idealizar a Agência Mundial para os Deslocados Ambientais e a Organização de Deslocamento para Mudanças Climáticas, nenhuma dessas propostas tiveram avanço no cenário internacional, nem tampouco foram lançadas para debates no âmbito da ONU.

Destarte, nenhuma das propostas mencionadas ofereceu uma abordagem abrangente e global de adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em nível negociação internacional, seja em termos de normas seja em

termos de organizações internacionais, para lidar com a problemática dos deslocados ambientais internacionais.

#### 4.5 ADAPTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Conforme já mencionado, no segundo nível de *regime stretching*, que é a institucionalização, as normas e as organizações podem-se adaptar quando são disseminadas internacionalmente, particularmente na legislação nacional, mediante assinaturas, ratificações e interpretação de mandatos (BETTS, 2013a).

No quadro 13 apresenta-se alguns dados sobre a institucionalização da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967.

Quadro 13 - Adaptação do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados no nível institucionalização

Formas de proteção	Autor(es)	Ator(es)	Aplicação Geográfica	Tipo de proposta	Negociação internacional
Assinaturas e ratificações da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967	-	-	Internacional	Proteção / Responsabilidade / Reconhecimento	Normas
Reinterpretar ou emendar o artigo 1(A) da Convenção de 1951 (anexo à Convenção) no âmbito da ONU	Cooper (1998)	Especialistas	Internacional	Proteção	Normas e Organizações internacionais
Reinterpretar, estabelecer ou emendar a proteção temporária	ACNUR (2014b)	Agência da ONU	Internacional/ Regional/ Nacional	Proteção	Normas e Organizações internacionais
Emendar ou reinterpretar o direito internacional sobre apatridia	Stadlmayr (2009a, 2009b)	Especialistas	Internacional	Proteção	Normas e Organizações internacionais

Fonte: Adaptado de Cournil (2011).

Em relação às normas, até julho de 2023, 146<sup>47</sup> Estados-Membros da ONU já haviam ratificado a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Desse número, apenas três países adotam a restrição temporal - eventos ocorridos na Europa antes de 1 de janeiro de 1951 -, são eles: Congo, Madagascar e Turquia. Ainda, diversos países adotaram a convenção com restrições específicas, conforme a ONU. Quanto ao Protocolo Adicional de 1967, até a mesma data 147 países já haviam adotado o mesmo em suas respectivas legislações nacionais.

No Oriente Médio, contudo, apenas Chipre, Egito, Irã, Israel e Iêmen são partes da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, enquanto Iraque, Líbano e Jordânia e a maioria dos Estados da região do Golfo não são signatários. No Sul e no Sudeste da Ásia, Índia, Bangladesh, Paquistão, Sri Lanka, Malásia e Indonésia não aderiram aos instrumentos internacionais vigentes. É válido destacar que o Uzbequistão é o único país da Comunidade de Estados Independentes que não é parte da Convenção, enquanto a Guiana é o único Estado não signatário da América do Sul.

Segundo Jones (2017), novas adesões à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 são raras. Nos seus primeiros dez anos de existência, 27 Estados ratificaram ou completaram o processo de adesão. Desde 2006, no entanto, apenas dois Estados, Nauru (2011) e Sudão do Sul (2018), tornaram-se Estados-Partes. As razões para não aderir a este instrumento internacional são variadas, representando exceções ao Regime Internacional de Proteção de Refugiados.

Para Janmyr (2021), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967 constituem a base do RIR, nomeadamente as normas jurídicas e as instituições de apoio. Ademais, o ACNUR tem atuado por muitos anos em Estados não signatários, engajando-se tanto na proteção internacional quanto na assistência direta a refugiados e solicitantes de refúgio, muitas vezes assumindo responsabilidades tipicamente pertencentes aos Estados, como a determinação do *status* de refugiado.

Sobre isso, Jones (2017) reforça que o ACNUR é fundamental na criação de espaços nacionais em que os atores presentes são socializados no Regime Internacional de Proteção de Refugiados, isto é, são levados a aceitar certos padrões internacionais que, por sua vez, influenciam o comportamento do Estado.

---

<sup>47</sup> Vide a coleção de tratados da ONU - <https://treaties.un.org/> (consultado em 21/07/2023).

É oportuno destacar a proposta de Cooper (1998), ao compreender que pessoas deslocadas por motivos ambientais devem ser autorizadas a buscar proteção na estrutura do RIR. Sob essa perspectiva, no âmbito da ONU, seria necessário reinterpretar ou emendar o artigo 1(A) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 para adicionar condições ambientais que coloquem em risco a vida, a saúde, os meios de subsistência e o uso de recursos naturais. Desse modo, a partir da explicação do *regime stretching* de Betts (2013a), isso poderia ser entendido tanto em termos de normas quanto de organizações internacionais.

A justificativa para essa proposta é que, na visão de Cooper (1998), existem evidências em tratados multilaterais de que os deslocados ambientais internacionais devem ser protegidos na estrutura do atual RIR. Algumas dessas disposições são amparadas com base no art. 25, I, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, conforme segue:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Estas disposições geram uma obrigação dos Estados de proteger os deslocados ambientais internacionais. Além disso, a definição de refugiado presente nos instrumentos internacionais vigentes está fortemente imbuída com noções de direitos humanos. Assim, essas pessoas não devem ter menos direitos do que suas contrapartes tradicionais, já que também carecem de proteção e assistência básica<sup>48</sup>.

Os deslocados ambientais internacionais poderiam ser reconhecidos também como um grupo social particular<sup>49</sup>. Isso porque, no entendimento de Cooper (1998), o Estado agiu como perseguidor de seu próprio povo, causando ou contribuindo para a degradação ambiental, a exemplo da desertificação do Sahel africano e do desastre da Usina Nuclear de Chernobyl, entre outros problemas ambientais com causas antrópicas ou mistas.

---

<sup>48</sup> Nesta mesma linha, alguns autores têm sugerido expandir a Declaração Universal de Direitos Humanos para incluir questões ligadas à crise ambiental. Um exemplo é o trabalho de Davies *et al.* (2017), que discute a proposta da “Declaração sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas”.

<sup>49</sup> O pertencimento a um grupo social particular é uma das cinco razões de perseguição especificadas na definição da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967.

Sobre isso, Cournil (2011) acrescenta que a reinterpretação ou a emenda do artigo 1(A) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 incorporaria os valores e os princípios decorrentes dos direitos humanos, que incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

Segundo Kraler *et al.* (2011), uma das principais vantagens dessa propositura reside na sua implementação com relativa facilidade, uma vez que os Estados-Partes da Convenção de Genebra já possuem um sistema operacional de reconhecimento em vigor, a exemplo do Organismo Francês de Proteção aos Refugiados e Apátridas (OFPRA, sigla em francês)<sup>50</sup>.

Por outro lado, Cooper (1998) acredita que a proposta sugerida é de difícil realização. Em primeiro, por razões técnicas e jurídicas, como o vocabulário de direitos humanos, que ainda não inclui suficientemente a dinâmica ambiental<sup>51</sup>. Em segundo, por razões políticas, já que é improvável que os Estados estejam dispostos a reinterpretar ou a emendar os instrumentos internacionais existentes.

Complementarmente, Cournil (2011, p. 362, tradução da autora) afirma que essa propositura também “excluiria os deslocados internos por razões ambientais que, atualmente, são, de longe, o maior grupo”. Ademais, a aplicação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 pelos órgãos de reconhecimento dos países do Norte foi, por muito tempo, bastante restritiva. Por isso, seria improvável a proteção aos deslocados ambientais internacionais em um contexto de isolacionismo baseado em identidade e no fechamento de fronteiras.

Falstrom (2001) reforça que a proposta de Cooper (1998) demonstra apenas uma disposição por parte dos Estados em reconhecer a importância do meio ambiente para os direitos das pessoas, não conferindo a garantia de proteção em outro lugar. A alteração da definição de refugiado levaria a uma desvalorização da proteção atual, pois poderia encorajar Estados receptores a tratarem os refugiados da mesma forma

---

<sup>50</sup> O OFPRA foi criado em 1952 e está sob a supervisão, desde 2010, do Ministério do Interior. É encarregado da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

<sup>51</sup> É importante destacar, porém, que esse cenário vem mudando progressivamente com a crescente atenção ao conceito de justiça ambiental, tanto em termos acadêmicos quanto na prática das organizações, além da busca por um maior alinhamento entre os direitos humanos e a problemática ambiental. Acerca deste último quesito, um exemplo é o lançamento do *Journal of Human Rights and the Environment*, em 2010.

que os migrantes econômicos para reduzir sua responsabilidade de protegê-los e assisti-los.

É possível ainda destacar, em termos de normas e organizações, as propostas de reinterpretação, estabelecimento ou emenda de proteção temporária (PT). Segundo o ACNUR (2014b), a PT é uma resposta às crises humanitárias e aos movimentos populacionais complexos ou mistos, particularmente em situações em que as soluções presentes são inadequadas ou inexistentes. Idealmente, devem ser desenvolvidos em uma base multilateral/regional com apoio do ACNUR, ao mesmo tempo em que exige a implementação de cada Estado em nível nacional.

Türk *et al.* (2015) afirmam que a proteção temporária é um conceito antigo, tendo sido aplicado em muitas situações e em países diferentes, embora o problema permaneça sobre o seu escopo e significado. Entretanto, os desafios contemporâneos relacionados aos deslocamentos transfronteiriços, com relação direta ou não ao reconhecimento da condição de refugiado, levaram à discussão acerca da necessidade de atualizar a doutrina sobre a PT.

Nesse sentido, as Diretrizes sobre Proteção Temporária foram desenvolvidas pelo ACNUR (2014b, p. 3, tradução da autora), e são particularmente adequadas em cenários de:

- (i) influxos em grande escala de solicitantes de refúgio ou outras crises humanitárias semelhantes;
- (ii) movimentos populacionais transfronteiriços complexos ou mistos, incluindo chegadas de barcos em situações de resgate no mar;
- (iii) contextos fluidos ou de transição (como, por exemplo, no início de uma crise em que a causa exata e o caráter do movimento pode ser incerto, ou no final de uma crise, quando a motivação para a partida necessitar de avaliação adicional); e
- (iv) outras condições excepcionais e temporárias no país de origem que necessitem de proteção internacional e que garantam o retorno com segurança e dignidade.

Estas Diretrizes destacam a intenção de que estes arranjos sejam acordados como dispositivos permanentes, não como uma resposta *ad hoc*, mas em uma base multilateral/regional, para serem ativados em resposta a situações ou eventos específicos. Além disso, conforme Türk *et al.* (2015), a PT pode ser aplicada em situações nas quais é difícil distinguir entre solicitantes de refúgio e outros que se

deslocam em fluxos mistos, bem como categorias mais amplas de pessoas que não se enquadram na definição de refugiado, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967.

Nesse cenário, as medidas de proteção temporária podem servir, então, para assistir e proteger os deslocados ambientais internacionais. Ademais, quando combinadas com programas planejados de realocação e reassentamento com apoio do ACNUR, podem reduzir a vulnerabilidade das populações afetadas.

Como exemplo, em nível da União Europeia, vários países adotaram formas de estatuto de proteção temporária nas suas respectivas legislações nacionais. Isso teve início durante a década de 1990, quando os conflitos na ex-Iugoslávia e em outros lugares demonstraram a necessidade de procedimentos especiais para lidar com o afluxo em massa de pessoas deslocadas (UNIÃO EUROPEIA, 2021). A resposta concreta da UE para esta problemática se deu com a Diretriz 2001/55/EC, que trata de padrões mínimos para a PT, bem como medidas para promover um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros para receber estes indivíduos.

Um estudo da Rede Europeia de Migração, publicado pela União Europeia (2020), identificou que existem 60 estatutos de proteção nacional em 21 Estados-Membros e na Noruega; isto é, uma garantia de assistência não coberta pela proteção internacional estabelecida na Diretriz do Estatuto do Refugiado (95/2011/CE/PE). Desses, onze Estados membros já introduziram alterações legislativas no que diz respeito a esse estatuto, entre 2010 e 2018.

Para Scissa (2021), os estatutos de proteção nacional atendem a uma ampla variedade de necessidades e situações de proteção, principalmente com base em razões humanitárias, que, no entanto, permanecem em grande parte indefinidos na legislação nacional. Isso deixa uma margem limitada de discricionariedade para as autoridades nacionais na avaliação de aplicações devidas aos motivos ambientais.

Um segundo exemplo, nesse sentido, refere-se ao *Status* de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês), concedido pelos Estados Unidos a cidadãos de certos países. Este se refere a momentos quando as condições do país em questão impedem, temporariamente, que os seus nacionais retornem com segurança. Ou, ainda, sob certas circunstâncias quando o país é incapaz de lidar com o retorno de forma adequada. Segundo Wilson (2021), o TPS é uma forma geral de ajuda humanitária para aqueles que não se podem qualificar para receber o *status* de refugiado.

O TPS foi regulamentado pelo Congresso dos EUA como parte da Lei de Imigração de 1990 (PL 101-649), a fim de estabelecer um sistema uniforme para atender as pessoas que estão impossibilitadas de retornar aos seus países de origem em virtude de:

- (i) Conflitos armados, como uma guerra civil, que representa uma séria ameaça à segurança pessoal da população;
- (ii) Desastres ambientais, como terremotos, furacões ou epidemias, que acarretem em uma ruptura substancial, mas momentânea, das condições de vida no país de origem; e
- (iii) Condições extraordinárias e temporárias no país de origem que impedem seus nacionais de retornarem em segurança.

Conforme o *American Immigration Council* (2021), uma designação de TPS pode ser feita por seis, doze ou 18 meses de cada vez e pode ser estendida se as condições do país não mudarem. Até setembro de 2021, doze países obtinham designação válida para a TPS: Birmânia, El Salvador, Haiti, Honduras, Lêmen, Nepal, Nicarágua, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Síria e Venezuela.

Para García (2019), as próximas décadas marcarão uma era de aceleração das mudanças ambientais, em que os desastres naturais se tornarão mais violentos, exacerbando a pobreza, a desigualdade e a falta de medidas de proteção adequadas. Sendo assim, embora imperfeita, o TPS é uma forma de proteger os deslocados ambientais internacionais, baseando-se no entendimento de que países em crise precisam de tempo para se recuperar e, se os nacionais retornarem em um curto período de tempo, não será possível a recuperação efetiva.

Sobre isso, é válido citar a proteção temporária concedida aos haitianos no Brasil. Por não atender aos critérios estabelecidos na Lei n. 9.474/1997 (Lei de Refúgio), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, considerando como razões humanitárias “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”, conforme reza seu parágrafo único do artigo 1.

A terceira proposta que merece destaque é a emenda ou a reinterpretação do direito internacional sobre apatridia, mencionada por Ammer e Stadlmayr (2009a, 2009b). Essa sugestão surgiu da realização de um projeto encomendado pela Agência Federal Ambiental Alemã e desenvolvido em cooperação com o Departamento de

Direito e Relações Internacionais da Universidade de Viena para investigar a situação jurídica e legal dos deslocados ambientais.

A análise se centra no exame da obrigação dos Estados de adotar medidas para prevenir ou lidar com as consequências das mudanças ambientais, bem como a concessão de assistência legal com base no direito internacional. Dessa maneira, ao reconhecer as fragilidades na proteção internacional, Ammer e Stadlmayr (2009a) propõem possíveis soluções para colmatar a lacuna decorrente da situação de fuga ambiental, isto é, da saída involuntária do Estado de origem, temporária ou permanentemente, em virtude das consequências negativas das mudanças ambientais.

Importa considerar, a partir de então, o caso dos Estados insulares no Pacífico Sul, Oceano Índico e Caribe, que poderão sofrer com efeitos potenciais das mudanças ambientais, como aumento do nível do mar, tempestades, ciclones e marés. Estes efeitos poderão acarretar no aumento do deslocamento forçado devido à perda de áreas e à escassez de água potável nessas ilhas (inclusive a submersão total de seu território).

Ammer e Stadlmayr (2009b) salientam que, nesse cenário, a proteção aos deslocados ambientais internacionais passa a ser discutida, especialmente, quando não é possível conceder o *status* de refugiado no país de destino, nem tampouco formas complementares de proteção, como a PT. Os autores destacam a problemática referente à apatridia, quando se leva em consideração a perda do elemento território estatal.

Nesse cenário, o estatuto jurídico de um nacional desse país e suas consequências seriam desconhecidas, já que não seria possível aplicar a regra de sucessão de Estados, ou seja, quando um Estado deixa de existir, por anexação por outro Estado, por fusão entre dois ou mais Estados ou por desintegração, transformando-se em mais de um Estado. Por isso, é fundamental esclarecer a definição de apátrida presente no art. 1º, I da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, como “toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”.

O problema da definição acima mencionada, conforme McAdam e Saul (2009) é que, intencionalmente, ela se baseia em um entendimento estreito de apatridia e não em situações *de fato*. Já a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 traz, de modo amplo, as disposições sobre a nacionalidade e a sua

aplicabilidade para os Estados-Partes. Entretanto, Ammer e Stadlmayr (2009b) salientam a controvérsia dessa convenção no que diz respeito à aplicabilidade do direito à nacionalidade, particularmente quando o indivíduo é arbitrariamente privado dele.

A proposta de Ammer e Stadlmayr (2009a, 2009b) busca preencher uma lacuna no que tange à relação entre deslocados ambientais internacionais e o não reconhecimento da nacionalidade por nenhum país. Desse modo, seria possível oferecer proteção e segurança, bem como assistência básica e material a essas pessoas que, por vezes, se tornam invisíveis no cenário internacional, a partir da proposta de emenda ou reinterpretação do direito internacional sobre apatridia a ser discutida no âmbito da ONU. Portanto, com base no *regime stretching* de Betts (2013a), isso também poderia ser entendido tanto em termos de normas quanto de organizações internacionais.

Sendo assim, importa analisar como ocorre o alargamento (*regime stretching*) do RIR em casos específicos. O capítulo seguinte apresenta a metodologia utilizada para analisar os casos da Argentina, Brasil e Equador na sua proteção dos deslocados ambientais internacionais, considerando, portanto, o contexto de ausência de adaptação ou negociação internacional, em nível de implementação local.

## 5 METODOLOGIA DE ESTUDO COMPARADO DO REGIME STRETCHING PARA PROTEGER DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

Este capítulo traz os aspectos metodológicos para o estudo comparado do alargamento (*regime stretching*) do RIR para proteção dos deslocados ambientais. Desse modo, aborda o emprego da política comparada, enquanto campo de pesquisa e responsável em garantir um relevante escopo de investigação, particularmente nas temáticas migratórias. Ademais, também explana acerca do emprego do método comparativo que, dentre outros objetivos, possui poder de descrição, exercendo um papel central na formação de conceitos.

Em seguida, explica o mapeamento de casos por similaridades – utilizado nesta pesquisa em Argentina, Brasil e Equador – para identificar casos conjuntos que sejam causalmente similares e que resultem em populações relativamente homogêneas. Por fim, apresenta o desenho de pesquisa e a aplicação do método para que se possa compreender com maior clareza como foi estudado o objeto.

### 5.1 POLÍTICA COMPARADA

A política comparada tem sido associada às Relações Internacionais como uma subárea acadêmica. Em Ciência Política, enquanto campo de pesquisa, os estudos se dedicam aos fenômenos políticos que são determinados predominantemente por fatores que ocorrem dentro de um país (BOLOGNESI, 2022). Para Pasquarelli (2014), a política comparada é capaz de assegurar um ambicioso escopo de investigação, uma vez que nenhum fenômeno é externo, irrelevante ou inalcançável.

Os estudos comparativos podem ser categorizados em cinco tipos diferentes: i) estudos de caso único; ii) estudos comparados de mais de dois casos; iii) estudos regionais ou *area studies*; iv) estudos entre regiões; e v) comparações globais (NEWTON; VAN DETH, 2010; BOLOGNESI, 2022). A partir destas categorias, a comparação pode ser realizada em vários níveis abordando, por exemplo, fronteiras geográficas ou um assunto ou área de interesse específicos (AZARIAN, 2011).

O primeiro, o estudo de caso único, pode referir-se a um único país, a uma única instituição (como parlamentos, igrejas ou partidos políticos) ou até mesmo a um processo decisório, a exemplo do comportamento eleitoral ou do voto (VAN DETH, 2010). Geralmente, são pesquisas que possuem um modelo teórico ou empírico em que o estudo de caso é comparado com a *big picture*; isto é, a análise de um caso

que ainda não foi explicado pela teoria. Conforme Yin (2014, p. 16), um estudo de caso significa:

uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e no seu contexto no mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto podem não estar evidentes com clareza. Em outras palavras, você gostaria de realizar uma pesquisa por estudo de caso porque quer compreender um caso do mundo real e aceitar que provavelmente este entendimento envolve as condições contextuais importantes pertinentes ao seu caso.

Em estudos de único caso, é possível dialogar com o achado teórico e empírico retirado de outro contexto. Desse modo, como aponta Bolognesi (2022, p. 26), “é comum que se conte com um *framework* conceitual que serve de comparação ou de aproximação para que o pesquisador espelhe seus resultados e faça comparações sem que chegue a estabelecer uma relação causal”. Esse tipo não pode ser considerado verdadeiramente comparativo, mas faz uso da comparação em um pequeno aspecto da pesquisa (AZARIAN, 2011).

O segundo tipo, estudos de mais de dois casos, é aquele que é geralmente compreendido como passível de ser comparado. Para Yin (2014), é importante obter uma série de informações não somente sobre os dados que serão comparados, mas também sobre a história do país, o funcionamento das instituições e os aspectos culturais que podem impactar na escolha das variáveis.

Na visão de Lichbach e Zuckerman (2009), é possível afirmar que a comparação possibilita analisar determinados casos e a sua contribuição pode revelar um amplo conjunto de fenômenos, de modo a destacar as suas particularidades para ideias teóricas mais gerais.

O terceiro, estudos regionais ou *area studies*, objetiva entender regiões que fornecem comparações ditas naturais (BOLOGNESI, 2022, p. 27). De modo geral, são tentativas de obter especificidade e de se estabelecer regiões geográficas que partilham traços institucionais, políticos e/ou culturais e de proximidade territorial.

Por não ser um campo de pesquisa unificado, Szanton (2003) acrescenta que existem diversos objetos de análise, que incluem as (sub)regiões mais amplas do mundo e países. Segundo Basedau e Köllner (2007), busca-se conhecer o que pode ser razoavelmente compreendido sobre uma região do mundo: idiomas, história, cultura, política e religiões. A comparação, nesse caso, pode avançar para condições mais específicas ou até mesmo para a descoberta de uma condição que gera um

determinado fenômeno observado. Além disso, podem ser fundamentados nas Ciências Humanas, nas Ciências Sociais ou nos Estudos Culturais e fazem uso de diferentes abordagens metodológicas e epistemológicas.

O quarto, estudos que comparam regiões, pode ser demasiado caro, como aponta Bolognesi (2022). Isso se dá em virtude da necessidade de se conhecer as características de mais de uma região do planeta. Ademais, seria necessário mobilizar diferentes instituições e pesquisadores, de modo a diminuir os custos de aprendizagem.

Importa salientar que a utilização de região se refere à “[...] entidades geográficas, como América do Sul ou Leste Asiático. A geografia é frequentemente usada na política como um esquema de organização e, portanto, tem um significado político por direito próprio” (VON SOEST; STROH, 2018, p. 5, tradução da autora).

O quinto, comparações globais, ocorre em pesquisas com grandes tendências mundiais, mediante comparações entre regiões para identificar, por exemplo, desenvolvimento econômico e consolidação democrática (BOLOGNESI, 2022). Estas contraposições, geralmente, contribuem para a implementação de políticas e de programas em organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Um dos problemas das comparações globais diz respeito à dificuldade de se estabelecer explicações causais, dada a existência de muitos casos diferentes e/ou a presença de características que não foram notadas. Isso levaria a problemas de validade conceitual, pois a inclusão de muitos casos poderia dificultar que o mesmo conceito fosse aplicado e mensurado (NEWTON; VAN DETH, 2010).

Halliday (2007) afirma que foi somente a partir da década de 1950, influenciada pela revolução científica dentro das Ciências Sociais e pela ascensão do behaviorismo como uma alternativa às considerações históricas e empíricas, que a Política Comparada, enquanto subárea nas Relações Internacionais, adquiriu relevância.

A finalidade era encontrar regularidades e uniformidades causais que fossem cruciais para a pesquisa científica. Para isso, era necessária a utilização de métodos das Ciências Exatas para elaborar leis gerais, cujas proposições eram baseadas na matemática ou na lógica, bem como em procedimentos empíricos estritos de verificação.

Nesse sentido, conforme Halliday (2007), as contribuições behavioristas evidenciaram a possibilidade de uma nova ciência social quantitativa, a-histórica e

rigorosa, no campo do internacional e nas outras áreas. Isso porque, no entendimento de Pasquarelli (2014), o emprego de uma abordagem comportamental foi firmado a partir de descrições objetivas, generalizações empíricas, métodos sistemáticos e diferenciais, material empírico, quantificação e multidisciplinaridade teórica e metodológica.

O behaviorismo está, particularmente, associado ao trabalho de cientistas políticos estadunidenses, no Pós-Segunda Guerra Mundial, por meio de esforços em sistematizar estudos de Política Comparada, a partir da criação de departamentos universitários e/ou pela obtenção de financiamentos públicos e privados para pesquisas. Entretanto, suas origens remontam aos trabalhos sobre comportamento político de Graham Wallas (*Human Nature in Politics*) e de Arthur Bentley (*The Process of Government: A Study of Social Pressures*), em 1908 (LUIZ, 2017).

O primeiro explorou fatos e evidências, a partir de novas descobertas da Psicologia Contemporânea, para compreender a natureza humana e as suas manifestações no comportamento dos indivíduos. O segundo procedeu a um estudo sobre a pressão exercida durante o processo político em grupos, partidos políticos, eleições e opinião pública (LUIZ, 2017).

Charles E. Merriam, fundador da Escola de Chicago, também contribuiu substancialmente para as pesquisas de abordagem comportamental. No artigo *The Present State of The Study of Politics*, publicado na *American Political Science Review* (1921) e em seu livro *New Aspects of Politics* (1925), o autor critica a Ciência Política pela falta de rigor científico. Além disso, buscou comparar os métodos e os resultados dos vários tipos de pensamento político com o intuito de lidar com as interpretações psicológicas, sociológicas e biológicas do processo político (ULTER; LOCKHART, 2002).

Em Relações Internacionais, a teorização pretendida, por meio da cientificidade, levou o campo a se consolidar como uma ciência social anglo-americana, ao mesmo tempo em que Estados Unidos adquiria o *status* de superpotência ao final da Segunda Guerra Mundial. Alguns autores, como Karl Deutsch (1953)<sup>52</sup>, Thomas Schelling (1960)<sup>53</sup> e Morton Kaplan (1969)<sup>54</sup>, contribuíram

---

<sup>52</sup> *Political community and the North Atlantic area.*

<sup>53</sup> *The Strategy of Conflict.*

<sup>54</sup> *System and Process in International Politics.*

com a área, ao desenvolverem um programa de pesquisa com a agregação de conceitos positivistas (HALLIDAY, 2007).

Schain (2012) afirma que, antes da década de 1980, poucos estudos se dedicaram à Política Comparada nas temáticas migratórias. A maioria dos que o fizeram discutiam as dinâmicas do processo social e econômico envolvidos. Compreendê-los, segundo Thiollet (2020, p. 1, tradução da autora), “requereu um olhar através das várias unidades de análise que foram tradicionalmente distribuídas em diversas áreas de conhecimento e em vários níveis de investigação, desde o local ao global”. Tratou-se de usar estudos de caso e pesquisas comparativas entre tipos de Estados e contextos políticos, que incluíam, por exemplo, análises de agrupamentos regionais e instituições intergovernamentais ou transnacionais.

Mitchell (1989) ressaltou que estudos foram desenvolvidos, na década de 1970 e 1980, com o intuito de comparar a complexa relação migratória entre os Estados Unidos e Cuba a partir de 1959, bem como o vínculo fronteiriço entre Estados Unidos e México. Sobre o primeiro, constatou-se que a chegada de mais de um milhão de cubanos para as costas Leste e Oeste dos EUA foi justificada pela presença de governos autoritários, que limitavam as liberdades de seus nacionais.

Em relação ao segundo, Estados Unidos e México, é possível afirmar que, até a década de 1960, as autoridades mexicanas desencorajaram o deslocamento transnacional de seus cidadãos. Contudo, na década de 1970, a saída de homens da classe trabalhadora foi estimulada como solução para o alto desemprego e para o crescimento populacional. Isso resultou no aumento da migração circular e indocumentada, além das mudanças nas respostas dos governos dos dois países.

Nesse cenário, é válido considerar o estudo de Lipset (1981) sobre as bases da democracia, em especial cabe ponderar a relação entre desenvolvimento econômico e instabilidade política. O autor buscou compreender como grupos eram integrados em uma sociedade maior e como isso se relacionava com a lealdade ao sistema político. Ademais, as mudanças na estrutura de classes, como a melhoria da renda da classe trabalhadora e a migração dos pobres rurais para cidades e, conseqüentemente, a ruptura das relações clientelistas e feudais no campo, foram importantes fatores para estimular a transição para a democracia.

É possível perceber, no estudo de Lipset (1981), que foi dada pouca atenção ao impacto da migração como fator relevante para uma democracia estável. Para Schain (2012), as pesquisas, até então, enfatizavam, com mais frequência, o desafio

em comparar os processos migratórios em várias partes do mundo. Entretanto, foi somente depois de 1990 que o interesse acadêmico em temas migratórios começou a aumentar.

Martiniello (2013) afirma que os pesquisadores passaram a se concentrar na comparação entre migrantes nacionais e grupos étnicos. Nos EUA, por exemplo, parte significativa da literatura tem tentado explicar as diferenças e as semelhanças entre a integração e os padrões de assimilação dos vários grupos nacionais, étnicos e raciais na América. Por outro lado, algumas pesquisas comparativas preferiram se concentrar em tipos e categorias de migrantes – idosos e jovens.

Ainda segundo Martinello (2013), trabalhadores migrantes – idosos –, que vieram logo após a Segunda Guerra Mundial, foram desejáveis, pois vieram de países culturalmente semelhantes. Logo, eram facilmente integrados nos Estados industrializados do Norte. Contrariamente, os migrantes da África e do Oriente Médio – jovens –, traziam tradições culturais e religiosas muito diferentes, que tornavam a integração muito mais difícil.

Autores como Hammar (1985) e Martiniello (2013) também dedicaram esforços no campo da Política Comparada na área migratória. O primeiro realizou um estudo sistemático com intuito de identificar e de analisar os padrões e as políticas de migração em seis países europeus, a saber: Alemanha, Suíça, Grã-Bretanha, Suécia, Holanda e França. A ênfase nos Estados-nações passou a ser substituída, progressivamente, por um foco nos níveis locais.

Desse modo, Martiniello (2013) buscou comparar a dinâmica de integração e de exclusão ao nível da vizinhança em várias cidades, a partir das esferas econômica, política e social. Desde então, o número de estudos comparativos entre cidades aumentou exponencialmente em temáticas distintas: participação política, habitação, políticas de integração etc.

Importa considerar também que alguns autores, como Brettell e Hollified (2008), buscaram comparar os *insights* das várias disciplinas interessadas na investigação da migração e nas suas consequências para os Estados de origem e de destino. Para esses autores, é fundamental examinar continuidades e rupturas históricas, discutidas nas mais diversas áreas, como na História e na Economia, para compreender padrões migratórios contemporâneos e desenhar cenários para o futuro desse fenômeno.

Uma agenda comparativa tão complexa envolve epistemologias, assim como metodologias multidisciplinares e interdisciplinares. Nesse sentido, é válido abordar a política comparada como uma estratégia de pesquisa, na qual a preocupação principal do pesquisador deve ser o emprego do método para a análise de um objeto em particular.

## 5.2 MÉTODO COMPARADO

Na política comparada, a definição de um desenho de pesquisa passa por algumas escolhas da parte do pesquisador. No que diz respeito à escolha de um dos métodos comparativos, Landman (2004, p. 24) destaca que “diferentes questões de pesquisa requerem métodos variados”. O pesquisador deve optar por aquele que ele se sente confortável, bem como a posição que adota, levando em consideração o tempo e os recursos a serem empreendidos. A partir do exposto, Pasquarelli (2014, p. 16) afirma que a política comparada deve incluir:

aspectos ligados às oportunidades e à aleatoriedade; ademais, é necessário distinguir entre os níveis estrutural e individual, além de construir teorias que preencham a lacuna entre modelos abstratos e casos particulares. Sendo assim, uma única abordagem, por si só, é mais provável em produzir teorias inadequadas para explicar um fenômeno político complexo.

Smelser (1968) explana sobre a existência de três métodos básicos de análise na política comparada para se realizar proposições gerais, a saber: o experimental, o estatístico e o comparado. Lijphart (1971) acrescenta um quarto método, o estudo de caso. A diferença, conforme Gonzalez (2008, p. 2014, p. 4) “se dá no tratamento dado a parâmetros e variáveis operativas”, com o intuito de verificar a diferença entre variáveis independentes, dependentes e intervenientes.

Rezende (2011) afirma que os três primeiros são alternativas factíveis para a produção de proposições empiricamente válidas. Além disso, possuem similaridades, uma vez que se preocupam em como X pode causar Y, isto é, buscam identificar se a ocorrência de X afetará de alguma maneira a variação de Y. Importa salientar que não há como afirmar que os valores de Y são provocados, de fato, por X ou por outros fatores intervenientes. Para Lijphart (1971), a utilização de formas de controle reduziria tal problema.

Nesse sentido, Smelser (1968) explica que o método experimental consiste em manipular diretamente a situação para criar parâmetros e variáveis operativas.

Ademais, utiliza dois grupos equivalentes: o experimental, que é exposto a estímulos, e o de controle, não submetido a estímulos. Segundo Lijphart (1971), a finalidade é observar as similaridades e, em seguida, aceitar ou rejeitar o papel do estímulo na produção dos fenômenos estudados.

Já o método estatístico visa também transformar condições operativas em parâmetros; entretanto, só pode ser alcançado por meio de manipulação matemática de dados empíricos. Esse método lida com o problema do controle de variáveis por meio das correlações parciais. Entretanto, Collier (1993, p. 106) acrescenta que “infelizmente é impossível gerar dados experimentais apropriados para a maioria dos tópicos relevantes para a análise política”.

Em relação ao método de estudo de caso, Collier (1993) ressalta o seu mérito ao afirmar a possibilidade de se fornecer uma estrutura para avaliar hipóteses e formular teorias que podem ser úteis na análise de um caso particular. Lijphart (1971) oferece uma sugestiva tipologia de estudos de caso baseados na natureza desta contribuição, a saber:

- (i) Não-teóricos: provavelmente inexistente, dado que qualquer análise de um único caso é orientada por pelo menos algumas noções teóricas superficiais e algum conhecimento de outros casos. Geralmente, resulta em algumas hipóteses vagas ou conclusões que têm uma aplicabilidade mais ampla;
- (ii) Interpretativos: dedica-se a usar uma teoria para iluminar um caso particular sem enfatizar a formulação de uma teoria geral ou generalizações.
- (iii) Com geração de hipóteses: no qual o objetivo é desenvolver generalizações teóricas em áreas/questões onde nenhuma teoria foi aplicada. Primeiramente, inicia-se com uma noção mais ou menos vaga de hipóteses possíveis e, em seguida, formula-se hipóteses para serem testadas em um maior número de casos;
- (iv) Com confirmação ou rejeição de teoria: são análises de casos únicos dentro do quadro de generalizações estabelecidas;
- (v) Desviantes: são estudos de um único caso que se desviam das generalizações estabelecidas. Eles são selecionados para revelar porque os casos são desviantes, identificando variáveis adicionais relevantes que não foram consideradas na análise.

Lijphart (1971) situa o método comparativo em um *continuum* de possibilidades metodológicas na Ciência Política. Entretanto, diferencia-se por lidar com uma quantidade reduzida de casos (*small n*), não permitindo o controle sistemático das correlações parciais.

Isso se explica, conforme Collier (1993), pelo fato de que existem relativamente poucos casos que demandam atenção e interesse do analista – justificativa que também se aplicaria no campo das Relações Internacionais.

Importa acrescentar que, sem um desenho de pesquisa adequado a comparação se torna impossível, já que são operações analíticas e, sobretudo, metodológicas. Desse modo, a preocupação principal do pesquisador deve ser o emprego do método para a análise de um objeto em particular. O quadro abaixo apresenta o papel do método comparativo nas Ciências Sociais.

Quadro 14 - Papel do método comparativo nas Ciências Sociais

Randomização/Casos	Poucos	Muitos
Sim	Experimentos (manipulação)	Quase Experimentos ( <i>as if random</i> )
Não	Método Comparativo (Intencionalidade)	Regressões (controle estatístico)

Fonte: Rezende (2022).

Segundo Lijphart (1971), não há uma linha divisória clara entre o método estatístico e o comparativo, pois a diferença depende do número de casos. Freitas (2020) traz que a intencionalidade no método comparativo, particularmente na seleção de casos, pode levar a inferências inseguras, a descobertas limitadas e até mesmo a conclusões incorretas sobre alguma nuance em particular, daquilo que se está analisando.

Isso se deve à falta de regras de investigação e, como traz Resende (2022, p. 65), a necessidade de envolver “questões decisivas relativas à validade, confiabilidade, generalização e replicabilidade do conhecimento produzido”. A finalidade do método comparado, como traz Freitas (2020, p. 77), “é explicar um quebra-cabeça que não pode ser estudado sem comparação” e que deriva de um raciocínio lógico.

Portanto, é necessário um desenho de pesquisa metodologicamente adequado para desenvolvê-lo, de modo a examinar a relação existente entre os casos estudados e as variáveis empregadas para a análise. O problema se centra na escolha dos casos

e, conforme Pennings *et al.* (2006, p. 20, tradução da autora), a comparação pode ocorrer a partir de cinco opções possíveis:

estudo de caso único (um país, um evento ou uma característica sistêmica); estudo de caso único ao longo do tempo (ou seja, um estudo histórico ou uma análise de séries temporais); dois ou mais casos em poucos intervalos de tempo (ou seja, universo de discurso fechado); todos os casos que são relevantes em relação à questão de pesquisa em análise; e todos os casos relevantes no tempo e no espaço (por exemplo, análise de séries temporais agrupadas).

A partir das opções citadas por Pennings *et al.* (2006), a utilização do método comparativo deve ser feita com base em um ponto de referência orientado a objetivos, ou seja, o que exatamente deve ser explicado. Rezende (2022) explica que esse método envolve uma conexão entre um problema de pesquisa motivado pelo conhecimento teórico e os dados articulados por um desenho de pesquisa, que em último caso, propicia garantias epistemológicas sobre o conhecimento inferencial produzido.

A comparação, conforme Collier (1993), pode ser considerada uma ferramenta significativa para o exame dos mais diversos fenômenos sociais, já que melhora o poder de descrição, exercendo um papel central na formação de conceitos. Ademais, é utilizada para testar hipóteses e pode contribuir para a descoberta indutiva de novas hipóteses, bem como na construção de teorias.

A partir do exposto, Rezende (2022, p. 64-65) afirma que “comparações são tentativas controladas de compreender o grau de ajuste das teorias com os dados empíricos, no sentido de auferir o quanto nossas posições teóricas são corroboradas”. O autor ressalta que a finalidade é trazer os esquemas teóricos e conceituais ao mundo real no intuito de entender como as realidades estudadas variam. Ainda, Landman (2004) explana que existem quatro principais razões para a comparação, são elas:

- (i) a descrição contextual, que permite a descoberta do pesquisador de como são os outros países;
- (ii) a classificação, que torna o mundo da política menos complexo, uma vez que fornece ao pesquisador dados e evidências empíricas;
- (iii) o teste de hipótese, cuja função se centra na eliminação de explicações controversas sobre eventos particulares, atores, estruturas, etc., em um esforço para ajudar a construir teorias mais gerais; e

- (iv) a previsão, no qual possibilita a predição futura sobre o provável resultado em outros países não incluídos na comparação original, dada a presença de certos fatores e / ou condições antecedentes.

Bolognesi (2022) aponta três vantagens do método comparativo. A primeira diz respeito à possibilidade em abrir o leque de hipóteses e conclusões possíveis como nenhum outro seria capaz. Isso porque as comparações podem ser diversas, como geograficamente e temporalmente entre países e regiões e até mesmo entre organizações e grupos. A segunda se refere à justificativa de que esse método contribui para que o pesquisador leve em conta o contexto como fator explicativo na análise dos fenômenos estudados. A terceira se relaciona ao aumento da capacidade cognitiva de compreender problemas complexos, quando se escolhe os casos para análise.

É possível, também, afirmar que a comparação possibilita, na visão de Lichbach e Zuckerman (2009), analisar determinados casos e a sua contribuição pode revelar um amplo conjunto de fenômenos, de modo a destacar as suas particularidades para ideias teóricas mais gerais.

Nesse sentido, como reforça Lijphart (1971), estabelece proposições empíricas gerais, que são fundamentais para a descoberta de relações entre as variáveis quando se analisa sistematicamente um pequeno número de casos (*small n*). Na visão de Lijphart (1971), a análise de um pequeno número de casos (*small n*) pode ser mais promissora do que um exame estatístico superficial de muitos casos devido à falta de recursos e à escassez de tempo. Desse modo, convém formular hipóteses para, em seguida, testá-las por meio de métodos estatísticos.

Rezende (2011) ressalta a fragilidade do método em resolver explicações rivais, dado que examina muitas variáveis e um pequeno número de casos. As limitações, conforme explica Rezende (2011, p. 307), estão associados ao viés de seleção e da neutralidade axiológica, quando se utiliza o método comparativo em estudos de caso, pois

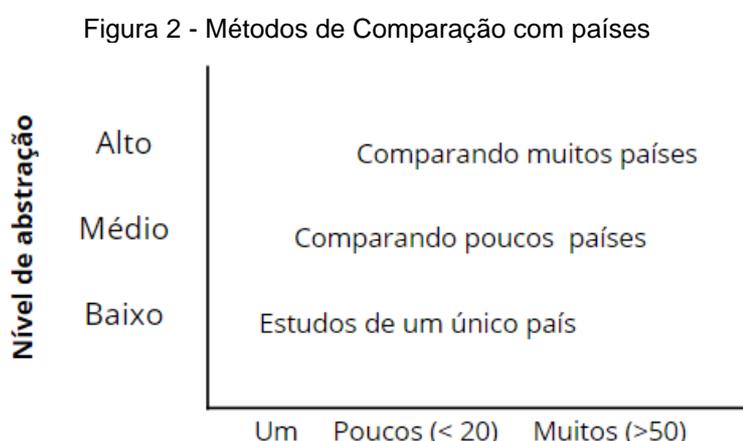
seriam desenhos de pesquisa que dependem fortemente do contexto e que são utilizados para a produção de conhecimento específico e descritivo. No problema da indeterminação, usualmente conhecido como "*many variables, few cases*", os críticos da metodologia de casos (e da pesquisa *small-n*, mais amplamente) argumentam que a existência de uma quantidade maior de variáveis do que a quantidade de observações reduz severamente o grau de liberdade destes desenhos de pesquisa para a produção de inferências causais.

Para minimizar essa fragilidade, Lijphart (1971) afirma que, sempre que possível, deve-se ampliar o número de casos e reduzir a quantidade de variáveis. Ademais, importa combinar aquelas que expressam características semelhantes – o que o possibilitaria o surgimento de casos comparáveis. Com isso, pode-se reduzir o número de variáveis operacionais e incluir variáveis-chaves, analisando suas relações sob condições controladas.

Ainda sobre o problema levantado por Lijphart (1971) e Rezende (2011) - *many variables, few cases* -, Collier (1993) afirma que o número de casos não deve ser aumentado, devido à preponderância da análise contextual e interpretativa do caso analisado. Além disso, Geddes (1991) reforça que as variáveis explicativas não precisam ser reduzidas, pois a formação de conceitos e de tipologias são fundamentais.

Segundo Landman (2004), a distinção central entre diferentes métodos comparativos depende do *trade off* chave entre o nível de abstração e o escopo dos países que estão sendo estudados. Para Sartori (1994), em geral, quanto maior o nível de abstração conceitual, maior o potencial para a inclusão de um grande número de países em estudo. Contudo, o foco em um país ou em alguns países possibilita ao pesquisador que se use menos conceitos específicos no processo de análise.

A figura abaixo traz os métodos de comparação evidenciando a compensação entre o nível de abstração e o escopo dos países. Conforme Landman (2004), as células que identificam cada um são determinadas pela interseção entre o nível de abstração (alto, médio e baixo) e o alcance dos países (um, poucos e muitos). As linhas de distinção entre os vários métodos são mais tênues, e há estudos que usam vários métodos diferentes ao mesmo tempo.



Fonte: Landman (2004) e Sartori (1994).

Para Landman (2004), a escolha para a comparação envolve a seleção intencional no universo de possibilidades, podendo variar de dois a mais de 20 países. Como já visto, a ausência de quaisquer regras de investigação pode levar a inferências inseguras e, em alguns casos, conclusões incorretas sobre um determinado assunto. Entretanto, conforme Lijphart (1975), é possível fazer uma boa análise comparativa utilizando o método de estratégia de casos comparáveis, ao se investigar os países usando um nível médio de abstração conceitual.

Landman (2004, p. 28) completa que os “resultados políticos que caracterizam este tipo de comparação são muitas vezes vistos como configurativos, ou seja, produto de fatores múltiplas causais”. Esse tipo de comparação é chamado por Ragin (1994) de estudos de caso, uma vez que o país é frequentemente a unidade de análise. Além do mais, o foco tende a ser nas semelhanças e nas diferenças entre os países, e não nas relações analíticas entre as variáveis.

Cabe ressaltar que o método comparativo, por vezes, prioriza a abordagem qualitativa ao invés da quantitativa, já que pretende responder questionamentos que empregam “como” e “por que”. Neste tipo de abordagem, o pesquisador “precisa pensar em como definir conceitos e operacionalizá-los em termos de variáveis que podem ser observadas e estudadas” (BARBERIA, 2019, p. 8).

Vromen (2010) e Freitas (2020) destacam quatro características fundamentais aos pesquisadores que desenvolvem pesquisas qualitativas: a análise qualitativa, realizada de forma exploratória e com perguntas abertas para, ao fim, descobrir categorias; a perspectiva holística, pois visa compreender todo o fenômeno e a interdependência entre as questões de interesse; a coleta de dados qualitativos a partir de informações detalhadas e com o máximo de profundidade possível; e, a neutralidade empática, já que a finalidade do pesquisador é o complexo mundo social.

Já na abordagem quantitativa, analisa-se um número elevado de casos por meio de análises de regressão e de inferência causal, por exemplo. Ademais, baseia-se em medidas numéricas e em generalizações das descrições para a realização de testes de hipóteses (BRADY *et al.*, 2004). Segundo Cervi (2017), na pesquisa social, essa abordagem tem como principal finalidade a medição de quantidades e a quantificação de qualidades.

O quadro 15 traz algumas diferenças entre a técnica qualitativa e quantitativa.

Quadro 15 - Diferenças entre a abordagem qualitativa e quantitativa

<b>Técnica qualitativa</b>	<b>Técnica quantitativa</b>
Busca realizar análise por meio de estudos de caso, análises <i>small-n</i> , construção de conceitos, etnografia, método histórico-comparativo, interpretação, etc.	Busca realizar análises sobre um número alto de casos por meio de análises de regressão e de inferência causal, por exemplo.
Observa possibilidades que levam a resultados singulares em cada caso ou em alguns casos.	Faz uso de experimentos de controle e estima o efeito médio das variáveis independentes em uma amostra, assim como examina os efeitos das causas.
Casos são selecionados pela variável dependente e representam o escopo da teoria, cuja expansão acaba por gerar modificações no próprio modelo teórico em uso.	Efeitos médios só podem ser estimados por meio do controle das variáveis relevantes ao estudo, pois as causas afetam os valores de um resultado em uma análise de amostragem ampla.
Visa explicar resultados específicos, com base na coleta de dados detalhados, nas semelhanças de casos e no conhecimento de princípios causais.	Há um amplo escopo de casos e as generalizações são produzidas por meio da exclusão de variáveis consideradas menos importantes e outras variáveis independentes são selecionadas de modo aleatório.

Fonte: Braga (2016) e Brady *et al.* (2004).

King *et al.* (1994) ressaltam que, apesar das diferenças entre os estilos, tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa pode se beneficiar da adequação de seus objetivos a desenhos de pesquisa que favoreçam a lógica inferencial, a saber: descritiva e exploratória. Na primeira, observa-se o mundo a fim de apreender fatos alheios, de modo a generalizar uma amostra de um universo de casos, criando conceitos sobre a estrutura social. Na segunda, observa-se os efeitos dos dados com o intuito de comparar algo que ocorreu com algo que não ocorreu.

Vromen (2010) salienta que nem todas as pesquisas qualitativas priorizam a lógica inferencial, mesmo que utilizem um processo de rastreamento envolvendo os mecanismos e as capacidades que levam da causa a um efeito. Análises qualitativas interpretativistas, por exemplo, têm como objetivo principal a interpretação do significado para fornecer compreensão ao invés de explicação.

Por isso, tais análises se concentram em poucos casos, já que permitem, a partir de uma “multidão de interpretações qualitativas, [...] identificar padrões de interação, práticas organizacionais, relações sociais, rotinas, ações e assim por diante” (YANOW *et al.*, 2009, p. 4).

Em relação aos tipos de técnicas de coleta de e análise de dados quantitativas e qualitativas que podem ser utilizadas pelos pesquisadores, Vromen (2010) e Freitas (2020) destacam, respectivamente: *survey*, comparação de dados estatísticos, questionários, análise de conteúdo, estudo de caso, abordagem narrativa, análise

historiográfica, entrevistas, grupos focais, fatos históricos, análise textual e discursiva e observação etnográfica.

Na Política Comparada, é comum o emprego da abordagem qualitativa, uma vez que “o pesquisador precisa pensar em como definir conceitos e operacionalizá-los em termos de variáveis que podem ser observadas e estudadas” (BARBERIA, 2019, p. 8). Compreender o tipo de estudo e os dados disponíveis é o que determinará a utilização da técnica adequada.

Isto posto, esta pesquisa utiliza o método comparativo em poucos casos – países –, levando em conta o contexto como fator explicativo na análise dos fenômenos estudados. Nesse sentido, se atém a comparação entre Argentina, Brasil e Equador, a partir do mapeamento de casos por similaridades, no que tange ao alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados em nível nacional para a proteção dos deslocados ambientais que ultrapassam as fronteiras internacionais e não possuem os critérios de elegibilidade constantes no art. 1º da Convenção de 1951.

### 5.3 MAPEAMENTO DE CASOS POR SIMILARIDADES

Como visto, é possível realizar estudos comparados de mais de dois casos utilizando-se da abordagem qualitativa. Nesse sentido, importa ressaltar a diferença entre pesquisas de *large-n* (número grande) e *small-n* (número pequeno), fundamentais para a compreensão do emprego do mapeamento de casos por similaridades de Moller e Skaaning (2016).

Uma das diferenças diz respeito aos processos de seleção de casos. Em pesquisas de *large-n*, uma seleção aleatória de casos (ou uma seleção sistemática de casos que se aproxima da população) pode produzir estatísticas inferenciais confiáveis que permitem que as descobertas de uma amostra sejam generalizadas para a população maior (LIJPHART, 1971; KING *et al.*, 1994). Segundo Freitas (2020, p. 86), “a cultura prevalecente sugere que ‘quanto maior, melhor’, implicando numa linguagem que define os métodos de *large-n* como sendo os mais preferíveis pelos pesquisadores oferecerem dados mais suficientes para o estudo”.

Já em pesquisas de *small-n*, a seleção de casos não visa a generalização para uma população maior por meio da geração de estatísticas inferenciais (YIN, 2014; GEORGE; BENNETT, 2004). Em vez disso, as pesquisas de *small-n* ajudam a

avançar na teoria, explorando casos que oferecem uma combinação útil de representatividade e de alavancagem causal.

Assim, a escolha de casos pode oferecer *insights* científicos sociais úteis que demandam uma reflexão cuidadosa por parte do pesquisador para emparelhar casos com um *design* eficaz ou um *design* com casos adequadamente posicionados (GERRING, 2007).

Nesse sentido, a finalidade é revelar um amplo conjunto de fenômenos para destacar as particularidades para desenvolver ideias teóricas mais gerais (LICHBACH; ZUCKERMAN, 2009). Apesar das limitações no que diz respeito à produção de teorias e de inferências causais, é possível afirmar a sua relevância em termos de “possibilidades metodológicas frutíferas para a geração de conhecimento na Ciência Política” (REZENDE, 2011, p. 298).

Argumentos trazidos pela metodologia qualitativa na Ciência Política já permitem validar estudos com reduzida quantidade de casos (*small-n*) na pesquisa qualitativa comparada, de modo a identificar os tipos de causalidade e de inferências que poderiam ser produzidas (BRADY; COLLIER, 2004; GEORGE; BENNETT, 2004).

Ainda sobre isso, Freitas (2020) explana que os estudos de casos devem ser compreendidos em dois polos basilares: a explicação causal, que visa, a partir da pesquisa comparativa (do tipo *multi-site*) e da combinação de métodos qualitativos e quantitativos, a produção de inferências causais e o teste de hipótese; e a interpretação, que enfatiza os significados e a reflexividade da ação social, por utilizar o desenho de pesquisa como um tipo de caso único (*single-site*) ou de poucos casos.

Moller e Skaaning (2016) afirmam que uma das razões para o desconforto sentido por muitos cientistas sociais no que tange à utilização de métodos comparados em pesquisas de *small-n* é que eles são, em muitos aspectos, mais próximos dos métodos históricos do que dos experimentais. Isso porque se busca compreender as diferentes causas e as condições contextuais – importantes no mapeamento de casos por similaridades – que se estendem apenas a uma população pequena e limitada (MAHONEY; THELEN, 2015).

As causas funcionam apenas como parte de um conjunto mais complexo ou apenas dentro de um determinado contexto limitado. Por isso, é fundamental “capturar a complexidade em nossas explicações causais, em vez de buscar soluções e explicações parcimoniosas que seriam incorretas em muitos casos” (MOLLER; SKAANING, 2016, p. 232, tradução da autora).

Além disso, trabalhar com um pequeno número de casos é uma escolha deliberada. Se os dados estivessem disponíveis com os detalhes e a profundidade adequada para um grande número de casos, possivelmente o pesquisador não optaria por estudos com poucos casos (LIEBERSON, 1991).

Ressalta-se que pode existir, no mapeamento de casos por similaridades, por exemplo, duas causas que juntas produzem um resultado, assim como a interação entre as causas, ou seja, os efeitos destas que podem ser ampliadas, diminuídas ou modificadas na presença de outras causas (MOLLER; SKAANING, 2016). Assim, se o pesquisador conhece um resultado, mas não uma causa, pode-se empregar uma comparação positiva de resultado ou de resultados diferentes ou, de preferência, ambas de forma sequencial.

O que importa, portanto, é que os casos sejam membros do conjunto do resultado ou não. É possível ainda, recorrer a identificação de causas potenciais a partir do método da diferença e da semelhança de Stuart Mill (1874), também sinônimos de desenho de sistemas de máxima semelhança (MSSD, sigla em inglês) e desenho de sistemas de máxima diferença (MDSD, sigla em inglês) de Przeworski e Teune (1970).

Esses dois últimos (MSSD e MDSD) se baseiam na tipologia de Mill (1874). O MSSD pretende comparar sistemas ou um conjunto de casos que partilham características, com o intuito de destacar algumas diferenças e neutralizar outras. Já o MDSD compara países que não possuem semelhança, a não ser pelo *outcome* a ser explicado e uma ou duas características que serão o fator explicativo (BOLOGNESI, 2022)

O método da semelhança de Mill (1874) se constitui em uma comparação entre os casos que são muito diferentes entre si e que partilham poucas variáveis, com exceção da presença do fenômeno ou resultado que se quer explicar e uma variável explicativa. Já o método da diferença se caracteriza pela existência de casos que partilham condições combinadas, mas não completamente equivalentes. Ademais, compara-se casos que são similares entre si, mas se diferenciam em dois aspectos: alguns casos (os casos positivos) que possuem o fenômeno a ser explicado, contudo outros (os casos negativos), não.

A comparação, portanto, requer que os casos sejam relativamente independentes uns dos outros e que a população analisada seja totalmente homogênea (RAGIN, 1987). Nesse sentido, é válido verificar se os casos são os mais

comparáveis possíveis em relação à teoria causal – objeto de atualização contínua ao longo do processo de pesquisa – que está sendo avaliada. Isso porque pode existir o problema de homogeneidade causal, ou seja, as unidades são, decerto, causalmente homogêneas ou se o que está acontecendo no caso 1 é causalmente diferente do caso 2 (MOLLER; SKAANING, 2016).

Um exemplo disso seria comparar dois países em desenvolvimento, como Serra Leoa e Ilhas Maurício, no mesmo tempo cronológico. Um problema dessa comparação reside no fato de que Serra Leoa se tornou independente do Reino Unido em 1961, enquanto as Ilhas Maurício só alcançaram sua independência em 1968. Nesse cenário, não se poderia comparar significativamente o desenvolvimento pós-colonial nos dois países sem levar em conta o tempo teórico, isto é, aquele em que se pode esperar que uma teoria causal se desenvolva (ROHLFING, 2012).

Nesse sentido, uma comparação dez anos após a independência poderia ser mais relevante nos casos citados acima, levando em conta também as diferentes condições contextuais. É válido destacar, como bem coloca Moller e Skaaning (2016, p. 234, tradução da autora), que na “maioria das circunstâncias no mundo social, não existe uma comparação perfeita, especialmente quando se comparam países ou outras entidades complexas”.

O mapeamento de casos por similaridades de Moller e Skaaning (2016) pretende, portanto, identificar casos conjuntos que sejam causalmente similares e que decorram em populações relativamente homogêneas. Inicialmente, seleciona-se os casos em que o número de semelhanças tenha sido maximizado para, em seguida, avaliar as condições contextuais causalmente relevantes.

Para Feitas (2020), a lógica é a que segue: considera-se que todos os casos na população original são membros de  $C$  e  $O$ , associando-se, em seguida, cada caso às condições conceituais. Assim sendo, tais casos devem ser avaliados quanto ao número de condições contextuais que compartilham. O objetivo é selecionar um pequeno subconjunto inicial de casos positivos, em que as semelhanças são maximizadas para aumentar as chances de se ter uma população causalmente homogênea (RAGIN, 2000).

Salienta-se que podem ocorrer situações em que razões teóricas levam a ponderar apenas uma ou duas condições causais como as mais importantes para determinar se os casos são semelhantes. No entendimento de Moller e Skaaning (2016), ao determinar, por exemplo, se dois casos são similares em todos os

aspectos, exceto em uma causa e um resultado específico, pode-se descobrir que existiam outras diferenças entre tais casos.

Se o pesquisador, no entanto, for capaz de justificar que essas diferenças são menos causalmente relevantes para explicá-las, pode-se considerar como se os dois casos fossem semelhantes.

Tabela 10 - Mapeamento de casos por similaridade

	C1	C2	C3	C4	C5	Similaridades com o caso 1	O
1	+	+	-	-	+		+
2	+	+	-	-	+	5	+
3	+	+	-	-	-	4	+
4	+	+	+	-	-	3	+
5	+	+	+	+	-	2	+

Fonte: Moller e Skaaning (2016, p. 251).

O mapeamento de casos por similaridade é explicado pela relação observada entre C e O. Além disso, como se visualiza na tabela 10, um subconjunto de O é representado. Inicialmente, todos os casos de O são utilizados, mas na prática é possível conciliar o conhecimento empírico e teórico para reduzir o número de casos (regionalmente, por exemplo) que se apresentarem como causalmente homogêneos. Ademais, pretende-se selecionar um caso da literatura existente em que o resultado foi encontrado e, em seguida, compará-lo com outro caso em que o mesmo resultado foi encontrado ou não.

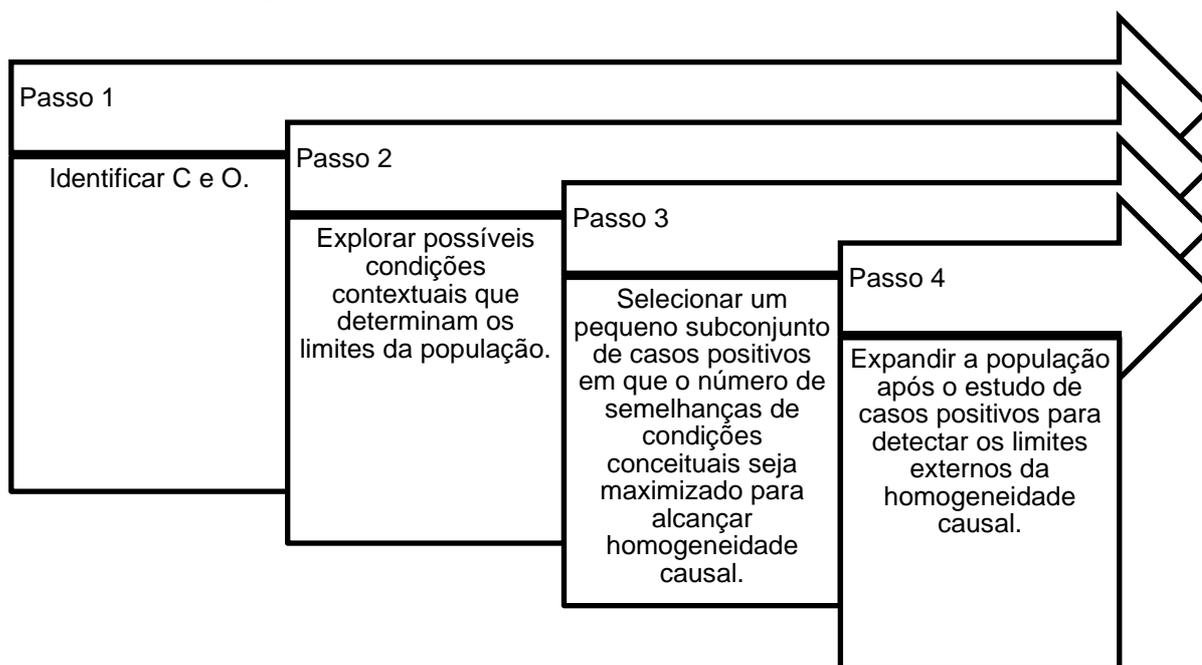
No conjunto de casos positivos entre C1 e O, seria avaliado o número de semelhanças entre os casos. No exemplo acima, os casos 1 e 2 compartilham C1 e todas as outras quatro condições de C2 a C5. Enquanto, os casos 1 e 5 compartilham apenas uma condição de C2. Nesse caso, busca-se identificar a condição ou condições compartilhadas por todos os casos. Uma única causa quase nunca será suficiente individualmente.

Para Moller e Skaaning (2016), os dois casos de máxima similaridade seriam os casos 1 e 2, o que poderia constituir, em primeira instância, a expectativa de casos causalmente homogêneos. Os estudos de caso poderiam então ser feitos dos casos 1 ou 2, ou ambos, para determinar a existência de uma relação causal entre C1 e O.

Vale salientar ainda que, para quaisquer causas ou resultados que não sejam conhecidos, deve-se primeiro realizar um levantamento da literatura existente e/ou

conduzir um estudo de caso exploratório para identificar causas potenciais de um resultado ou efeitos destas causas. De modo sistemático, o mapeamento de casos por similaridades de Moller e Skaaning (2016) segue os procedimentos apresentados na Figura 3.

Figura 3 - Procedimentos do mapeamento de casos por similaridade



Fonte: Moller e Skaaning (2016, p. 251).

A presente pesquisa utilizará o modelo de mapeamento de casos por similaridades. Sendo assim, busca-se analisar casos conjuntos que sejam similares, de modo a identificar as condições causais mais importantes que levam a um resultado - o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, no âmbito interno de alguns países, para proteger deslocados ambientais internacionais - e que decorram em populações relativamente homogêneas.

#### 5.4. DESIGN DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS

A partir do exposto, importa explanar acerca do desenho de pesquisa e da aplicação do método para que se possa compreender com maior clareza o objeto de estudo em tela. Quanto à escolha dos casos, salienta-se que na América do Sul, relativamente pouca pesquisa foi feita sobre deslocamento forçado internacional por

motivos ambientais, sendo os estudos direcionados ao deslocamento interno (CANTOR, 2018).

Alguns países da região já regulamentaram medidas para proteger os deslocados ambientais internacionais, como Argentina (Residentes Transitórios Especiais), Bolívia (Admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos), Brasil (Visto Humanitário e Residência), Equador (Visto e regularização excepcional), Guatemala (Visto humanitário), Peru (Residência Temporária Humanitária) e Venezuela (Residência Temporária Social) (RAMOS, 2020).

Desse modo, optou-se por aprofundar o estudo do alargamento (*regime stretching*) do RIR, em nível de implementação local, na Argentina, Brasil e Equador, um estudo de caso múltiplo representando uma população de seis países da América do Sul com evidências de tal alargamento. Considerou-se a situação de proteção dos haitianos, deslocados ambientais internacionais em virtude do terremoto ocorrido no Haiti no ano de 2010, o que também justifica a escolha dos casos.

Após a seleção dos casos, foi realizada uma análise descritiva dos países escolhidos com base em análise documental. No que se refere às fontes, foi utilizada a análise documental com fontes primárias e secundárias, incluindo a revisão bibliográfica sobre os estudos de caso já mencionados. Para Bowen (2009), é uma importante ferramenta de pesquisa por permitir desenvolver esquemas de triangulação com outros métodos de investigação, complementando informações obtidas por outras técnicas

É válido ressaltar, também, que foram utilizados dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e das plataformas nacionais dos países que tratam da questão migratória, a saber: *Dirección Nacional de Migraciones* (Argentina); Sistema de Registro Nacional Migratório do Observatório das Migrações Internacionais e Conselho Nacional de Imigração (Brasil); e *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (Equador).

A análise foi realizada com base em categorias de variáveis extraídas da literatura, conforme figura 4:

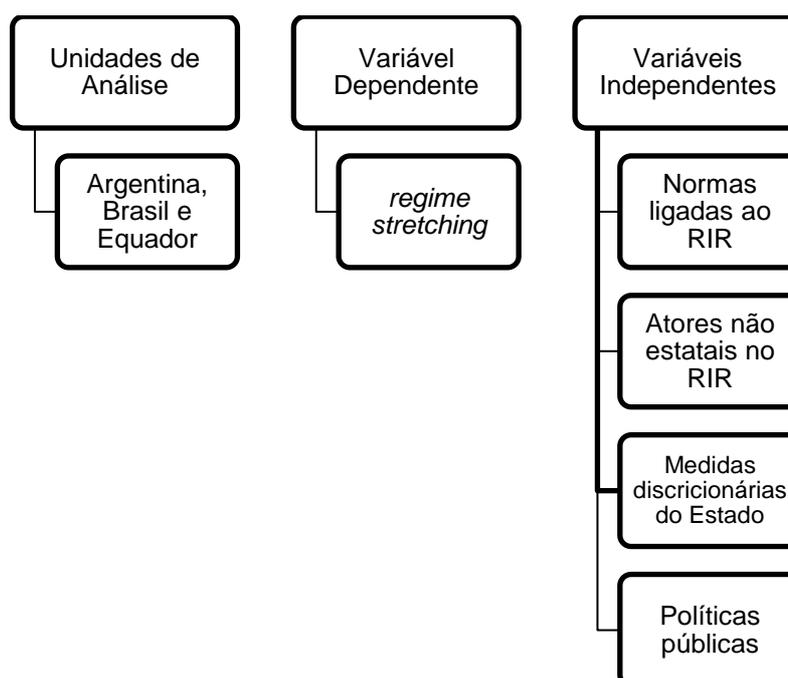
- Unidades de análise: Argentina, Brasil e Equador;
- Variável dependente: Alargamento do regime;
- Variáveis independentes (explicativas) e respectivos elementos:
  - Normas ligadas ao RIR: instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio e instrumentos de proteção nacional;

- Atores não estatais no RIR: atores não estatais;
- Medidas discricionárias do Estado: instrumentos domésticos em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado;
- Políticas públicas: programas governamentais de proteção aos deslocados ambientais internacionais.

O design da pesquisa em termos de variáveis não implica, neste caso, um olhar de causa e efeito para o alargamento dos regimes nos países analisados, mas sim uma forma de organizar os elementos ligados ao regime stretching trazidos pela literatura. Os trabalhos existentes sobre regime stretching até o momento são majoritariamente conceituais e/ou descritivos.

Com base nos resultados encontrados, o passo seguinte foi realizar a comparação. Para realizar um estudo sobre a proteção dos deslocados ambientais internacionais, a perspectiva comparada é de fundamental importância, uma vez que é possível identificar na literatura em Relações Internacionais um arcabouço teórico que trata de Regimes Internacionais e da possibilidade de alargamento a nível nacional, como ora tem ocorrido. Devido à semelhança encontrada entre os casos quanto ao fenômeno (*regime stretching*) e às variáveis explicativas, optou-se por realizar a comparação de casos por semelhança - MSSD (Mill, 1874).

Figura 4 - Desenho de pesquisa comparativa



A próxima seção apresenta os resultados desta pesquisa, com destaque para a análise do Brasil e da Argentina com os casos de máxima similaridade, o que poderia constituir, em primeira instância, a expectativa de casos causalmente homogêneos. A finalidade é, portanto, explicar o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, em nível de implementação local, no âmbito interno de alguns países para proteger deslocados ambientais internacionais.

## 6 REGIME STRETCHING PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS EM ARGENTINA, BRASIL E EQUADOR

Este capítulo utiliza o mapeamento de casos por similaridades para explicar o alargamento (*regime stretching*) do RIR para proteção dos deslocados ambientais em nível nacional, com ênfase em Argentina, Brasil e Equador. Busca-se, portanto, realizar uma análise comparativa a partir das seguintes variáveis independentes (explicativas) e respectivos elementos: 1) Normas ligadas ao RIR: instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio e instrumentos de proteção nacional; 2) Atores não estatais no RIR: atores não estatais; 3) Medidas discricionárias do Estado: instrumentos domésticos em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado; 4) Políticas públicas: programas governamentais de proteção aos deslocados ambientais internacionais.

### 6.1 ARGENTINA

A Argentina depositou o instrumento de ratificação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em 15 de novembro de 1961, e seu Protocolo Adicional de 1967, em 6 de dezembro de 1967 (ACNUR, 2021). Estes instrumentos internacionais foram sancionados a nível doméstico, respectivamente, pelas Leis n. 15.869/1969<sup>55</sup> e 17.468/1967<sup>56</sup>.

No que tange ao reconhecimento da condição de refugiado, o Art. 2º da Lei n. 15.869/1969 expressou que seriam levados em consideração somente os "fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951" constantes do Art. 1º B-1, Seção A, do texto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Estes seriam interpretados conforme Art. 1º B-1 da referida convenção, que trata de "eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa". Já a Lei n. 17.468/1967, em seu Art. 2º e 3º, retirou qualquer limitação temporal presente na Convenção anterior.

No ano de 1984, a Lei n. Lei 23.160<sup>57</sup> modificou o Art. 2º da Lei 15.869/1969, ao trazer no Art. 1º que a Argentina passaria a declarar que os termos constantes do Art.1º, Seção A, do texto da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados seriam

---

<sup>55</sup> Promulgada em 02 de outubro de 1961 e publicada no Diário Oficial s/n, em 11 de outubro de 1961.

<sup>56</sup> Promulgada em 03 de outubro de 1967 e publicada no Diário Oficial s/n, em 10 de outubro de 1967.

<sup>57</sup> Promulgada em 03 de outubro de 1984 e publicada no Diário Oficial s/n, em 30 de setembro de 1984.

interpretados de acordo com a fórmula b) do Art. 1º B-1 da referida Convenção que tratava de fatos ocorridos na Europa ou fora dela.

Destaca-se, ainda, que, até essa data, não existia um procedimento adequado para estudar e resolver os casos de refugiados que eram apresentados na Argentina. Por isso, o Decreto n. 464/1985<sup>58</sup> estabeleceu a criação de um Comitê de Elegibilidade para Refugiados (CEPARE), no âmbito do Ministério do Interior - Direção Nacional de Migrações, responsável pela aplicação e execução dos instrumentos internacionais supramencionados. A partir de então, nas palavras de Cicogna (2009, p. 52) “os refugiados na Argentina começam a existir, do ponto de vista burocrático e legal”.

Segundo o Decreto n. 464/1985, Art. 2º, era de incumbência do Comitê de Elegibilidade para Refugiados realizar estudos sobre os problemas colocados pelo *Instituto del Refugio* e recomendar a política a seguir em nível nacional, assim como decidir sobre a qualificação do refugiado relativamente aos estrangeiros que o solicitassem ou a favor de quem o solicitasse. Com a criação desse Comitê, a Argentina deu um importante passo em direção a uma política de refugiados<sup>59</sup>.

Ressalta-se, também, que o CEPARE passou a compilar informação estatística sobre a composição da população no que diz respeito à nacionalidade das pessoas reconhecidas como refugiadas. A categoria “não identificado” representava a maioria dos reconhecimentos entre 1985 e 1989, já que a impossibilidade de acesso dificultava a análise dos dados. Nesse período, a Argentina recebeu 1.781 pedidos de solicitação de refúgio, sendo 339 nesta categoria (MÉNDEZ, 2012).

O CEPARE tratou as informações de forma desordenada, causando sua perda devido à destruição ou ao desaparecimento de arquivos. Para Cicogna (2009) e Susán (2014), durante a década de 1990, a situação econômica do país atraiu um fluxo maciço de solicitantes de refúgio, acarretando um colapso no CEPARE devido ao número de pedidos. Na sequência, o ACNUR e o Ministério do Interior assinaram um acordo para a implementação de um projeto de cooperação com vista ao reforço da Secretaria Técnica do Comitê, conseguindo, assim, dotá-lo de maiores recursos e de oficiais treinados na determinação da condição de refugiado.

No que diz respeito à adoção da definição ampliada de refúgio presente na Declaração de Cartagena (1984), esta foi recomendada por unanimidade aos órgãos

---

<sup>58</sup> Promulgada em 11 de março de 1985 e publicada no Diário Oficial s/n, em 14 de março de 1985.

<sup>59</sup> A Resolução n. 1672/85 da Direção Nacional de Migrações (DNM) era a norma anterior que orientava o processo para obtenção do *status* de refugiado na Argentina.

estatais argentinos competentes, como consta na Ata Resolutiva nº 465/98 do Comitê de Elegibilidade para os Refugiados<sup>60</sup>. Além disso, a Argentina assinou a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, aderindo ao Programa de Reassentamento Solidário.

É válido destacar que a adesão à Declaração de Cartagena de 1984 e o Programa de Reassentamento Solidário ocorreu, como afirma Méndez (2012, p. 12, tradução da autora), “mesmo quando a Argentina não tinha uma Lei Geral sobre Refúgio, [...] e em um contexto regional que se propõe a discutir e avançar concretamente no campo de proteção de refugiados”. Esse Estado, portanto, passou a se comprometer com esta matéria, o que o levou a prosseguir em termos de legislação nacional.

Em nível regional, destaca-se ainda a adoção da Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados aprovada no dia 23 de novembro de 2012, no âmbito da Reunião de Ministros de Interior do Mercosul<sup>61</sup>. Os Estados partes desse bloco reforçaram a necessidade de se desenvolver mecanismos de coordenação e de cooperação entre os organismos competentes em matéria de proteção de refugiados, aprofundando o diálogo regional em busca de soluções duradouras para esse grupo.

Nessas mesmas linhas de considerações, Nejamkis e Álvarez Nieves (2012, p. 453-53) explanam que

a evolução da realidade e o surgimento de novas necessidades de proteção, a consolidação da democracia como forma de governo em nosso país, a necessidade de se satisfazer na ordem interna os compromissos internacionalmente contraídos de direitos humanos, a perda no âmbito administrativo da substância do instituto do refúgio como figura humanitária, tornou necessária a aprovação de uma lei especial no assunto.

A Argentina, até 2006, não tinha uma Lei que regulamentasse as questões de refúgio. Um projeto de lei foi iniciado, em 1996, na Câmara dos Deputados para obter uma hierarquia constitucional nas condições de sua vigência e nos termos do Art. 75, inciso 22 da Constituição Nacional da Argentina, a saber, “aprovar ou rejeitar tratados

---

<sup>60</sup> Ainda na década de 1990, foi aprovado o Decreto n. 942/95, que isentou o pagamento da taxa de serviço de procedimentos administrativos que os refugiados tinham de cumprir perante a DNM. Além deste, a Resolução n. 1192/98 da Direção Nacional de Registro de Pessoas isentou os refugiados de apresentar documentação de estado civil exigida pela Lei n. 17.671/68. Já a Resolução n. 2575/98 do Ministério da Cultura e Educação, determinou que estudantes que obtiveram o *status* de refugiado teriam tratamento preferencial nos procedimentos administrativos de entrada e saída nos estabelecimentos de ensino do país.

<sup>61</sup> A Argentina foi representada pela Ministra de Segurança Pública, Nilda Garré.

concluídos com outras nações e com organizações internacionais e concordatas com a Santa Sé. Os tratados e concordatas têm uma hierarquia superior às leis”<sup>62</sup>.

Projetos nesta matéria voltaram a ser propostos em 1998 (Lei Geral de Refugiados), em 2000 (Regime Geral de Refugiados) e em 2002 (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado), mas não foram aprovados. O único que seguiu procedimento foi o que havia sido apresentado no Poder Executivo pelo CEPARE (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado) e aprovado nos anos seguintes.

O projeto avançou após debates, em que diversas organizações governamentais e não governamentais, ligadas direta e indiretamente ao trabalho com refugiados no país, inclusive com a participação da sociedade civil e do ACNUR, enfatizaram a importância de se criar políticas que garantissem os direitos humanos desse grupo. Alguns dos atores a se destacar são: a *Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes*, formada em 1996, que reuniu instituições, como o *Centro de Estudios Legales y Sociales*, e o *Servicio Ecuémico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados* (CICOGNA, 2009)<sup>63</sup>.

A primeira delas é uma rede de organizações em nível nacional que tem a finalidade de garantir que a normativa sobre direitos humanos seja cumprida, estendendo-se à área de migração. As duas últimas atuam em conjunto com a Universidade de Buenos Aires para oferecer assistência jurídica gratuita aos solicitantes de refúgio e refugiados.

Outras associações menores, como ONGs peruanas, também tiveram participação nos debates para aprovação da Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado. Segundo Chiarello (2011), as reuniões mantidas por estes grupos junto aos legisladores do Congresso Nacional foram a base para a criação e a aprovação de uma lei na área de refúgio.

Nesse cenário, a Lei n. 26.165/2006<sup>64</sup> revogou o Decreto n. 464/85, ao aprovar a Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado. O projeto original havia sido

---

<sup>62</sup> Lei n. Lei nº 24.430. Promulgada em 3 de janeiro de 1995 e publicada no Diário Oficial s/n, em 3 de janeiro de 1995.

<sup>63</sup> Além destas, é possível citar a participação da Assembleia Permanente pelos Direitos Humanos, Organização Internacional para as Migrações, Fundação Comissão Católica para as Migrações, Serviço Paz e Justiça na América Latina, Movimento Ecuémico pelos Direitos Humanos e o Departamento de Migrações da Central de Trabalhadores Migrantes.

<sup>64</sup> Promulgada em 28 de novembro de 2006 e publicada no Diário Oficial s/n, em 01 de dezembro de 2006.

apresentado ao Senado em meados de 2004 e aprovado em agosto de 2005. Após a aprovação no Senado, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, tendo sido tratado nas Comissões de Direitos Humanos e Garantias, População e Recursos Humanos, Relações Exteriores, Justiça, Orçamento e Fazenda, tendo recebido pareceres favoráveis na maioria delas (MÉNDEZ, 2012).

Por fim, na sessão da Câmara dos Deputados, em 8 de novembro, o projeto foi aprovado pela Câmara e encaminhado ao Poder Executivo para sua promulgação. Este atraso no tratamento do projeto resultou em uma reclamação de um grupo de refugiados de Ásia, África, América Latina e de organizações de direitos humanos, bem como o ACNUR, que apresentou à Câmara dos Deputados, em meados de setembro de 2006, um pedido para acelerar a aprovação da Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado, já que havia obtido aprovação na Câmara dos Senadores, no ano 2005 (MÉNDEZ, 2012).

A Argentina assumiu um compromisso importante com a aprovação da Lei n. 26.165/2006, ao reconhecer novos fatores como causas de deslocamento forçado. O seu Art. 4º traz a definição ampliada de refugiado, conforme a Declaração de Cartagena de 1984, que inclui, além daquela presente na Convenção de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, os institutos de “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” como critérios para o reconhecimento da condição de refugiado.

Para Roccio (2010), a definição ampliada de refugiado permite a complementaridade de critérios, tornando a proteção a esse grupo coerente com a realidade social, econômica e política da América Latina. Além disso, estão regulamentadas aquelas circunstâncias nas quais o *status* de refugiado se torna ineficaz, seja por cessação, exclusão, cancelamento ou simplesmente porque a pessoa não requer proteção.

Importa também destacar que a Lei n 26.165/2006 criou a Comissão Nacional para os Refugiados (CONARE) em substituição do Comitê de Elegibilidade para Refugiados, sob jurisdição do Ministério do Interior, que passou a assumir, como consta no Art. 25, as seguintes funções:

- a) Proteger os direitos dos refugiados e solicitantes de refúgio que se encontrem sob a jurisdição da República Argentina em todas as circunstâncias, para o qual está facultada a executar todas as ações

necessárias para assegurar o gozo efetivo dos direitos dos refugiados e de suas famílias.

b) Deliberar, em primeira instância, sobre o reconhecimento e cessação da condição de refugiado.

c) Deliberar sobre a concessão de autorização de entrada no país por motivo de reagrupamento familiar e reassentamento, bem como aprovar os planos relativos aos processos de repatriação voluntária e reassentamento de refugiados no território da República em um país terceiro.

[...]

Como é possível perceber, esta lei conferiu à CONARE poderes que vão além da determinação da condição de refugiado, incluindo tarefas próprias, como a proteção integral dos direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, a resolução de autorizações de reagrupamento familiar e a elaboração e o desenho de planos e de políticas públicas destinadas a favorecer a integração destes grupos no país.

O Estado nacional passou, portanto, a ter um papel mais ativo com a CONARE, a partir da implementação de políticas públicas voltadas para a busca de soluções duradouras, incluindo a integração local de refugiados. Nesse sentido, conforme Costa e Penchaszade (2017), observa-se uma série de mudanças que buscam consolidar a CONARE como o principal ator que articula, com os demais órgãos públicos e organizações da sociedade civil, a busca de recursos e programas que possam incluir os refugiados.

Para Roccio (2010) e Chiarello (2011), as cláusulas da Lei n 26.165/2006 são inovadoras em termos de direitos humanos, pois marcam um avanço sem precedentes no que diz respeito ao tratamento mais favorável à pessoa. Além disso, a *Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes*, que foi fundamental na formulação da Lei n 26.165/2006, posteriormente participou dos encontros organizados entre Estado e a sociedade civil para regulamentar a nova legislação.

A respeito desse assunto, Costa e Penchaszade (2017, p. 300) informam que

a promulgação de ambas as leis nacionais<sup>65</sup> foi o resultado de profundos processos de consulta e diálogo, no qual as organizações da sociedade civil, a academia e as organizações internacionais desempenharam um papel central. No caso particular da Lei do Refugiado, a edição inédita de normativa de referência em nível local desde a ratificação de instrumentos internacionais sobre a proteção de refugiados e solicitantes de refúgio, saldou uma dívida de vários anos com essa população de interesse.

---

<sup>65</sup> Além da Lei n 26.165/2006, foi regulamentada também a Lei n. 25.871/2004 (Lei de Migrações), que trata da política migratória na Argentina. Esta Lei foi promulgada em 20 de janeiro de 2004 e publicada no Diário Oficial s/n, em 21 de janeiro de 2004.

Cabe mencionar também, que no período de solicitação do *status* de refugiado à CONARE, e conforme estabelecido no Art. 32 da Lei n. 26.165/2006, os requerentes têm o direito de receber assistência jurídica gratuita em todas as instâncias do processo. Em virtude da necessidade de reforçar e de garantir este direito, em 2007 o Ministério Público da Defesa (MPD) emitiu a Resolução n. 171/07<sup>66</sup>, que dispôs sobre a Criação da Comissão de Assistência Integral e Proteção do Refugiado e Requerente de Refugiado.

Esta Comissão tem a finalidade de garantir o acesso à justiça e a defesa dos direitos humanos dos solicitantes de refúgio e refugiados. De modo complementar, o MPD também dispôs, na Resolução n. 1.055/201<sup>67</sup>, sobre a criação do Programa de Assessoria e Representação Legal para refugiados e solicitantes do reconhecimento do *status* de refugiado, que objetiva fornecer aconselhamento jurídico e representação a qualquer pessoa que solicitasse esta condição legal após em 1º de fevereiro de 2012. Para Susán (2014), a Argentina é o primeiro país da região e um dos primeiros a nível mundial a oferecer assistência gratuita, especializada, universal, independente e participativa.

Em relação aos deslocados ambientais internacionais, a possibilidade de proteção consta na Lei 25.871/2004 (Lei de Migrações)<sup>68</sup>, regulamentada pelo Decreto n. 616/2010<sup>69</sup>. Desse modo, conforme o Art. 23 (m) da referida Lei, serão especialmente tidas em conta as seguintes situações como motivos humanitários:

1. As pessoas com necessidade de proteção internacional que, não sendo refugiadas ou solicitantes de refúgio nos termos da legislação aplicável na matéria, se encontrem abrangidas pelo Princípio da Não Repulsão e não possam regularizar a sua situação migratória pelos restantes dos critérios previstos no Art. Lei nº 25.871 e neste Regulamento.
2. Pessoas a respeito das quais se presume credivelmente que, se obrigadas a regressar ao seu país de origem, estariam sujeitas a violações de direitos humanos reconhecidas em instrumentos internacionais com hierarquia constitucional.
3. Pessoas que tenham sido vítimas de tráfico humano ou outras formas de exploração escravagista e/ou vítimas do tráfico ilícito de migrantes.
4. Pessoas que invoquem razões de saúde que presumem risco de morte caso sejam obrigadas a regressar ao seu país de origem por falta de tratamento médico.
5. Apátridas e refugiados que tenham residido no país por um período superior a três (3) anos e tenham cessado sua condição.

---

<sup>66</sup> Publicada no Diário Oficial s/n, em 18 de julho de 2007.

<sup>67</sup> Publicada no Diário Oficial s/n, em 30 de agosto de 2011.

<sup>68</sup> Promulgada em 20 de janeiro de 2004 e publicada no Diário Oficial s/n, em 21 de janeiro de 2004.

<sup>69</sup> Publicada no Diário Oficial s/n, em 03 de maio de 2010.

Ainda no Art. 24 (h), da referida lei, os estrangeiros que entram no país como residentes transitórios podem ser admitidos na subcategoria Especial, podendo invocar razões humanitárias junto à Direção Nacional de Migrações para receber um tratamento especial. Saliencia-se que, após a promulgação da Lei n. 25.871/2004 e com o estabelecimento de uma política migratória definida e orientada à garantia dos direitos humanos dos migrantes, medidas excepcionais deixaram de ser utilizadas em larga escala.

Estas medidas não foram orientadas para a resolução de problemas específicos de grupos que, devido a diversas circunstâncias, foram expostos a situações de extrema vulnerabilidade. Contudo, foram direcionadas à intervenção da DNM na regularização da condição migratória em situações específicas relacionadas com razões humanitárias e nacionalidades específicas, como haitianos, senegaleses, coreanos e dominicanos (DNM, 2021).

A Argentina, assim como muitos outros países da região, concedeu residências temporárias por motivos humanitários aos cidadãos do Haiti, sempre de forma subsidiária, quando o caso não apresentava enquadramento em nenhum outro critério migratório clássico. Isso inclui casos encaminhados à CONARE no âmbito do mecanismo fornecido pela disposição normativa n. 72.033/2007<sup>70</sup> do DNM. Este mecanismo estabelece que quando a um estrangeiro é negado o pedido de refúgio, a CONARE poderá avaliar se há motivos humanitários para sua permanência no território nacional, desde que a pessoa não esteja incluída em outras subcategorias migratórias.

A disposição normativa n. 1143-E/2017 do DNM<sup>71</sup> reconheceu os impactos sofridos no Haiti, em decorrência do terremoto ocorrido em 2010, acarretando a perda de vidas humanas, somadas aos danos materiais e às precárias condições de moradia. Ademais, a passagem do furacão *Matthew*, em 2016, causou novamente uma série de prejuízos a uma população já vulnerável e ameaçada pelo ressurgimento da epidemia de cólera, que estava presente no país desde o terremoto de 2010.

Como consequência dos citados desastres naturais, vários haitianos foram forçados a fugir de seu país com o objetivo de garantir sua sobrevivência. Neste

---

<sup>70</sup> Dispõe sobre os procedimentos e requisitos relativos aos procedimentos que constam do disposto na alínea m) do Art. 23 da Lei n. 25.871/2004. Publicada no Diário Oficial s/n, em 23 de novembro de 2007.

<sup>71</sup> Publicada no Diário Oficial s/n, em 15 de março de 2007.

sentido, o acesso à residência na Argentina para os cidadãos haitianos foi regulamentado pela DNM, com base em razões humanitárias.

Os critérios migratórios são contemplados na Lei n. 25.871/2004, no Art. 23 m) e no Decreto n. 616/10. A cláusula 1º da disposição normativa 1143-E/2017 do DNM, determina, como segue:

Autorizar, pelo prazo de 06 (seis) meses, contados da entrada em vigor deste Provimento, a concessão de residência temporária no âmbito do disposto no artigo 23, alínea m), da Lei nº 25.871 e seu Decreto Normativo nº 616 de 3 de maio de 2010, aos nacionais da REPÚBLICA DO HAITI, portadores de passaporte ordinário expedido por autoridade competente, que tenham entrado na REPÚBLICA ARGENTINA como turistas antes de 1º de março de 2017, não se enquadrem em nenhum dos outros critérios estabelecido na Lei de Migração para aceder a uma residência temporária.

Na Argentina, os haitianos não precisam de visto e geralmente entram no país na categoria de turistas. Contudo, como afirmam Costa e Penchaszade (2017), essa categoria, por um lado, facilita a entrada regular no território, uma vez que o migrante obtém o carimbo que, posteriormente, seria um requisito para realizar o processo de residência. Por outro lado, o migrante estará sujeito a certos requisitos, como reserva de hotel, carta convite de uma pessoa conhecida e comprovação de dinheiro para cobrir a estada declarada. Em caso de eventual descumprimento, pode levar à rejeição na fronteira.

Desse modo, a limitação temporária da disposição normativa n. 1143-E/2017 do DNM autoriza a concessão de residência temporária por um período de dois anos aos haitianos que ingressaram na Argentina como turistas antes de 1º de março de 2017. De acordo com o censo nacional de 2010, residiam na Argentina 309 pessoas nascidas no Haiti, 205 homens e 104 mulheres (INDEC, 2010).

De acordo com dados da Direção Nacional de Migrações (DNM, 2022), entre o ano de 2010 e novembro 2013, um total de 4.658 haitianos entraram na Argentina. Conforme dados do INDEC (2010), em 2010, a população estrangeira residente na Argentina era de 1.805.957, sendo 79,3% de migrantes provenientes de países da América do Sul, principalmente do Paraguai, Bolívia, Chile e Peru. É possível afirmar, portanto, que os haitianos na Argentina constituíam uma minoria em relação ao total da população migrante.

A tabela 11 mostra que, entre 2010 e 2017, 1.619 haitianos entraram com pedido de residência permanente e 535 com residência temporária.

Tabela 11 - Residência temporária e permanente de haitianos na Argentina (2010-2017)

Ano	Temporária	Permanente
2010	15	135
2011	19	224
2012	34	219
2013	51	170
2014	87	199
2015	97	245
2016	105	290
2017	727	137
Total	535	1.619

Fonte: Elaboração própria com base em dados da DNM (2022).

A solicitação de refúgio poderia também ser considerada uma alternativa de proteção às pessoas atingidas pelo terremoto no Haiti, o que na prática não foi uma possibilidade viabilizada na Argentina. A tabela 12 mostra que, no período de 2010 a 2016, 685 pessoas de nacionalidade haitiana solicitaram refúgio na Argentina, no entanto, apenas 27 (seis) receberam o *status* legal, o equivalente a 2,7% (total de 969 refugiados reconhecidos).

Tabela 12 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana na Argentina (2010-2016)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Solicitantes de Refúgio	36	29	22	47	49	87	415	593	1.278
Refugiados reconhecidos	5	12	0	5	5	0	0	0	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados do ACNUR (2023).

Cabe destacar ainda que a DNM, em 2022, por meio da disposição normativa n. 891<sup>72</sup>, reconheceu a existência preocupante de um vínculo entre mudança climática, degradação do meio ambiente, desastres e migrações internacionais. Além disso, destacou que migrantes por motivos ambientais são aqueles que, devido às mudanças repentinas e graduais no meio ambiente, se veem forçados a deixar seu local de residência habitual, ou decidem fazê-lo, temporária ou permanentemente, e se deslocam para outras partes de seu país de origem ou fora dele.

A disposição normativa n. 891/2022 reiterou que o Decreto n. 616/10 estabelece que será dispensada especial atenção às pessoas que não são refugiadas ou solicitantes de refúgio nos termos da legislação aplicável sobre a matéria, mas que

<sup>72</sup> Publicada no Diário Oficial s/n, em 19 de maio de 2022.

não podem retornar a seus países de origem em virtude das consequências geradas pelos desastres naturais ou ambientais causados pelo homem.

Além deste, ela reforçou também que o Art. 34 da Lei n. 25.871/2004 confere poderes à DNM para autorizar a entrada de estrangeiros no país que não cumpram os requisitos regulamentares estabelecidos quando houver motivos excepcionais de natureza humanitária, interesse público ou cumprimento de compromissos adquiridos pela Argentina.

Nesse sentido, por meio da disposição normativa n. 891/2022, em seu Art. 1º, aprovou-se um “Programa especial de vistos humanitários para nacionais e residentes do México, América Central e Caribe deslocadas por desastres sócio-naturais”, contados da entrada em vigor em 19 de maio de 2022<sup>73</sup>. Este programa pretende facilitar a migração planejada dessas pessoas que necessitam de proteção internacional complementar, no marco dos compromissos não vinculantes assumidos pela Argentina. Por ser recente, ainda não há dados disponíveis pela DNM acerca da concessão de vistos humanitários para tais grupos.

Vale destacar também que, no âmbito da ONU, a Argentina sancionou, por meio da Lei n. 24.295/1993, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992; faz parte do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030<sup>74</sup>, que estabeleceu a importância da adoção de políticas e programas que abordem a mobilidade humana causada por desastres; sancionou o Acordo de Paris de 2015, por meio da Lei n. 27.270/2016; adotou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>75</sup>; aderiu, em 2018, ao Pacto Global para uma

---

<sup>73</sup> Incluem: a) México; b) Repúblicas centroamericanas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá; c) Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom): Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

<sup>74</sup> Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES 69/283).

<sup>75</sup> Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/70/1). Indica como meta 13.1, o compromisso de “reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países”; e como meta 10.7 a de “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>76</sup>; e assinou, em 2018, o Pacto Global para Refugiados<sup>77</sup>.

No âmbito regional, a Argentina aprovou, em 2014, a Declaração e Plano de Ação do Brasil, provenientes do processo de Cartagena + 30<sup>78</sup>, em 2014, e também as Diretrizes Regionais em Matéria de Proteção e Assistência à Pessoas Deslocadas através de Fronteiras e Migrantes em Países Afetados por Desastres de Origem Natural, decorrentes da XVIII Conferência Sul-Americana sobre Migração, em 2018.

Os documentos acima reconhecem os desafios colocados pelas mudanças climáticas e pelos desastres naturais como fatores de deslocamento de pessoas através das fronteiras. Por conta disso, os países da região passaram a definir estratégias de resposta que incluíam programas de vistos humanitários e o desenvolvimento de uma estrutura abrangente com padrões mínimos de proteção.

Cabe mencionar ainda que, em 2022, por iniciativa da DNM, a Argentina aderiu à Plataforma de Deslocamento por Desastres (PDD), grupo de Estados que lidera a implementação de uma agenda internacional de proteção de pessoas deslocadas por motivos ambientais<sup>79</sup>. As iniciativas do PDD resultaram em uma Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, criada em 2015 para apoiar a integração de práticas efetivas por Estados e atores (sub) regionais em seus próprios quadros normativos, de acordo com seu contexto específico.

Por fim, é válido ressaltar a inexistência de um plano de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais na Argentina. Para Domenech (2019), esse Estado tem uma experiência precoce na formulação de políticas migratórias gerais e não direcionadas

---

<sup>76</sup> Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/73/195). A Argentina comprometeu-se a aumentar a disponibilidade e a flexibilidade das vias regulares de migração, recorrendo ao desenvolvimento ou aproveitamento de práticas nacionais e regionais que permitam a admissão e uma estadia adequada por motivos humanitários a àqueles que são obrigados a deixar o seu país de origem devido às calamidades naturais súbitas e / ou outras situações precárias.

<sup>77</sup> Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/73/151). A Argentina comprometeu-se a tomar medidas destinadas a ajudar as pessoas que foram deslocadas por desastres naturais, levando em conta as leis nacionais aplicáveis e os instrumentos regionais, e práticas como proteção temporária e acordos humanitários de estadia, quando apropriado.

<sup>78</sup> Processo comemorativo à assinatura da Declaração de Cartagena de 1984, que permitiu aos governos da América Latina e Caribe adotar um novo marco estratégico, com base em resultados mensuráveis, para impulsionar e fortalecer a proteção e as soluções duradouras para refugiados, apátridas, deslocados internos e outros grupos vulneráveis.

<sup>79</sup> Os membros da PDD são: Argentina, Austrália, Bangladesh, Brasil, Canadá, Costa Rica, União Europeia, Fiji, França, Alemanha, Quênia, Madagascar, Maldivas, México, Marrocos, Noruega, Filipinas, Senegal e Suíça.

a esse grupo, que foi regulamentada desde 2004, com a Lei n. 25.871 (Lei de Migração), e que foi apoiada por diferentes associações da sociedade civil e destinada a respeitar os direitos humanos dos migrantes.

A Lei de Migração n. 25.871/2004 ressalta, em seu Art. 6º, que a pessoa migrante poderá ser inserida na sociedade, tendo seus direitos fundamentais garantidos, como serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho, emprego e seguridade social. O Estado deve garantir, portanto, os direitos dos migrantes, sob a premissa de que tal proteção é fortalecida e promovida quando regularizam sua condição migratória, como aconteceu com os haitianos.

Por outro lado, é possível perceber que a Argentina tem avançado no fomento de políticas públicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas, por meio de medidas que priorizem comunidades e grupos sociais – que se aplicariam, portanto, aos deslocados ambientais internacionais. Esse país assumiu compromissos na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês)<sup>80</sup>, em 2020, em matéria de medidas de adaptação focadas nestes grupos.

A migração aparece neste documento como consequência negativa da falta de adaptação. Desse modo, fortalecer a resposta do sistema de saúde e das comunidades antes dos eventos climáticos extremos teria consequências positivas para reduzir a vulnerabilidade dos deslocados forçados ambientais (MIRALLES; PIÑEIRO, 2022). A prevenção da migração forçada aparece como uma consequência positiva dos esforços de adaptação, sem que se diferencie ações específicas relacionadas à mobilidade.

Nesse contexto, salienta-se o Plano Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas até 2030 (*Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030*), que responde à necessidade da Argentina de enfrentar, de forma coordenada, os desafios referentes às mudanças climáticas. Esse plano sistematiza a política climática nacional e os instrumentos a serem implementados para cumprir a Lei n. 27.520/2019 sobre Orçamentos Mínimos para Adequação e Mitigação para Mudanças Climáticas Globais.

Segundo Miralles e Piñeiro (2022), esse plano permite aumentar a robustez de projetos de infraestrutura e de investimentos de longo prazo, que incluem projeções de crescimento da população de potenciais deslocados forçados ambientais. No caso

---

<sup>80</sup> Documento que aborda os compromissos voluntários criados por cada país signatário do Acordo de Paris de 2015 para colaborar com a meta global de redução de emissões de gases do efeito estufa.

da Argentina, como visto, não há previsão acerca de um plano de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais. Cabe, portanto, ao Estado buscar soluções, em termos de políticas migratórias gerais, para a garantia de direitos mínimos a esse grupo.

## 6.2 BRASIL

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em 16 de novembro de 1960. O Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo n. 11, de 7 de julho de 1960<sup>81</sup>, a exclusão do seus Arts. 15 (direito de associação) e 17 (exercício de atividade profissional assalariada) (ACNUR, 2021).

Foi somente com o Decreto Legislativo n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961<sup>82</sup>, que a Convenção de 1951 foi promulgada. Nesse cenário, foi adotada a reserva geográfica, a partir do qual o Brasil se comprometia a reconhecer como refugiados somente aquelas pessoas decorrentes dos conflitos oriundos da Segunda Guerra Mundial na Europa. Por isso, o instituto do refúgio foi pouco utilizado no país ao longo dos anos seguintes, preponderando o recurso ao asilo.

Com a ratificação do Protocolo Adicional de 1967, em 7 de abril de 1972, o Brasil ainda manteve essa reserva. Para outros solicitantes de refúgio era concedida uma permanência temporária de noventa dias com visto de turismo, até que outros países os aceitassem por meio do reassentamento. Como exemplo, o Brasil concedeu essa permanência temporária a 150 vietnamitas, entre 1979 e 1980 e, em 1986, a 50 famílias do Irã (MILESI; ANDRADE, 2010).

Importa salientar que, na década de 1970, Brasil, Argentina e Equador vivenciavam um período de ditaduras militares que obrigava muitos indivíduos a buscarem proteção em outros lugares. A Igreja Católica teve um papel importante de acolher latino-americanos que buscavam abrigo no Brasil, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo. “Foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados” (BARRETO, 2010, p. 17-18).

---

<sup>81</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 08 de julho de 1960.

<sup>82</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 30 de janeiro de 1961.

Com a chegada do ACNUR ao Brasil, em 1982, concomitantemente à entrada de refugiados angolanos decorrentes da guerra civil em Angola (1975-2002), o dispositivo da reserva geográfica passou a ser contestado por essa agência da ONU, já que o país considerava apenas como refugiados os europeus.

Nesse cenário, em 1987, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editou a Resolução n. 17 para permitir que vítimas de perseguição por motivos de ditadura, como paraguaios, chilenos e argentinos, pudessem permanecer temporariamente no Brasil. Salienta-se que as questões de refúgio, segundo Andrade e Marcolini (2002), adquiriram relevância no país com o retorno à democracia, em 1985, e a adoção de uma nova Constituição, em 1988, que, em seu Art. 4º, destaca que [...] “o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] prevalência dos direitos humanos”.

Os autores acrescentam que a proteção dos refugiados foi inserida na agenda nacional porque o Brasil necessitava demonstrar uma imagem mais positiva no contexto internacional, particularmente, da ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos.

Nessas mesmas linhas de consideração, Claro (2020) afirma que, sob a perspectiva de direitos humanos, o Brasil passou a se dedicar ao cumprimento dos direitos e das garantias fundamentais estendidas aos migrantes, assim como do fortalecimento jurídico internacional em tratados desta matéria. Isto evidenciava a necessidade de garantir uma maior proteção que não se limitasse aos migrantes residentes regularmente no país, mas também aos solicitantes de refúgio e refugiados.

Para Barreto (2010), o diálogo do ACNUR com o governo brasileiro foi fundamental para demonstrar que a aplicabilidade da reserva geográfica não deveria permanecer em vigência. Assim, o Decreto n. 98.602, de 19 de dezembro de 1989<sup>83</sup>, modificou a redação do Decreto n. 50.215/1961, que além de aderir a definição ampliada de refúgio presente na Declaração de Cartagena de 1984, permitiu a suspensão dessa reserva. Complementarmente, o Ministério da Justiça editou a portaria interministerial n. 394/1991<sup>84</sup>, estabelecendo uma dinâmica processual para a solicitação e o reconhecimento da condição de refugiado.

---

<sup>83</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 1989.

<sup>84</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 30 de julho de 1991.

Nesse período, a função do governo brasileiro se limitava à liberação de documentos, após o ACNUR entrevistar o solicitante e pedir o seu reconhecimento formal. Tornava-se, portanto, cada vez mais evidente a imprescindibilidade de regulamentar uma lei de refúgio no Brasil. A respeito disso, Barreto (2010, p. 19) menciona o que segue:

Ficou então patente que havia a necessidade de mais do que uma simples portaria interministerial para regulamentar o Estatuto do Refugiado no Brasil. Era preciso efetivamente internalizar o mecanismo da Convenção de 1951, com uma lei específica que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, a partir daí, relatasse quais eram os direitos do refugiado e a forma de processo para o reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no Brasil.

Concomitantemente à demanda de uma lei de refúgio no Brasil, iniciativas da sociedade civil buscavam também reformular a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980<sup>85</sup> (Estatuto do Estrangeiro), regulamentada pelo Decreto n. 88.715, de 10 de dezembro de 1981<sup>86</sup>. Esta lei era vista como obsoleta e não abordava o instituto do refúgio, com exceção do art. 55, I (c), que determinava que a concessão do passaporte para estrangeiro se aplicaria ao refugiado como tal admitido no Brasil.

Sobre isso, Claro (2020) afirma que o Estatuto do Estrangeiro foi criado em um contexto de ditadura militar e tinha como finalidade resguardar a soberania nacional e os interesses do Estado brasileiro diante da possível ameaça estrangeira. Assim, o migrante era percebido como potencial inimigo para o país e sua população, constantemente materializada neste estatuto.

Milesi e Andrade (2010) afirmam que a sociedade civil e outros atores sociais também foram fundamentais no processo de construção de uma lei de refúgio no Brasil. O ACNUR, por exemplo, foi responsável em fornecer pautas para a preparação de um decreto lei. Estas pautas foram resultado das discussões ocorridas, em 1995, no Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina que tratou das disposições relativas à cláusulas de exclusão do *status* de refugiado, da garantia do princípio do *non-refoulement*, do conceito ampliado de refugiado, entre outros.

Atores da sociedade civil também foram fundamentais, ao encaminhar cartas ao Ministério da Justiça manifestando a importância em adotar uma legislação

---

<sup>85</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 21 de agosto de 1980.

<sup>86</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 11 de dezembro de 1981.

específica sobre refúgio. Como exemplo deste atores, têm-se: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; o Secretariado da Cáritas Brasileira; a Sociedade Educadora e Beneficente do Sul; o Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul; e o Pontifício Conselho para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes (MILESI; ANDRADE, 2010; 2017).

Muitas desses atores da sociedade civil participaram, em 1996, da audiência pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, que antecedeu o envio do anteprojeto ao Congresso Nacional. Além disso, eles tiveram contribuição direta na proposta de ampliação do conceito de refugiado adotado na Declaração de Cartagena de 1984 e remetida à Câmara dos Deputados a partir do Projeto de Lei n. 1.936/1996.

Cabe destacar, neste cenário, a participação importante do representante do ACNUR, Cristian Koch-Castro, e da colaboração técnica do oficial de proteção, José Henrique Fischel de Andrade, e do Oficial de Programas, José Samaniego. Eles contribuíram no fornecimento de conteúdos, na elaboração do anteprojeto e no acompanhamento da tramitação no Congresso Nacional (BARRETO, 2010).

O projeto foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, em 20 de março de 1997. Em sua redação final, boa parte das sugestões apresentadas pela Comissão dos Direitos Humanos e pelo ACNUR foram incorporadas ao texto da lei. Em seguida, o projeto foi remetido ao Senado Federal e renomeado como Projeto de Lei da Câmara n. 16/97, tendo sido encaminhado às Comissões de: Constituição, Justiça e Cidadania; e Relações Exteriores e Defesa Nacional (MILESI; ANDRADE, 2010; 2017).

Por ser de interesse de vários segmentos da sociedade civil, ocorreu uma pressão social e política para que sua tramitação fosse rápida. Sendo assim, o transcurso da Lei n. 9.474, iniciou em 13 de maio de 1996, e foi sancionada no dia 22 de julho de 1997 (Publicada no Diário Oficial da União em 23 de julho de 1997). Essa lei definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determinou outras providências.

O Art. 1º da Lei n. 9.474/1997 traz a definição ampliada de refugiado, conforme os termos da Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, assim como da Declaração de Cartagena de 1984. Portanto, passa a ser considerado refugiado aquele que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Importa salientar que os incisos I e II do referido artigo tratam de critérios subjetivos, ao mencionar fundados temores de perseguição no país de nacionalidade ou de residência habitual, o que depende da circunstância própria de cada solicitante de refúgio.

Ela também traz, no inciso III, a possibilidade de análise objetiva das condições da situação do país, do qual o indivíduo foi levado a deixar, quando existe a grave e generalizada violação de direitos humanos. Para González (2010, p. 54), “a inclusão por parte do Brasil de uma definição de refugiado mais ampla confirma seu caráter acentuadamente humanitário”.

A Lei n. 9.474/1997 também criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça. Segundo o Art. 12, compete a esse comitê:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

É válido mencionar que a determinação da condição de refugiado é de incumbência do CONARE, que tem representantes de vários ministérios (Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde e Educação), além de um representante do Departamento da Polícia Federal e de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país. O ACNUR, ainda, poderá ser membro convidado para as reuniões deste Comitê.

Sobre isso, González (2010) e Barreto (2010) afirmam que a participação de diversos atores sociais no processo de determinação da condição de refugiado contribui de maneira significativa com a formulação de políticas públicas articuladas. A composição tripartite do CONARE - governo, sociedade civil e Nações Unidas -

confere mais transparência e credibilidade a esse processo, uma vez que todos colaboram plenamente na tomada de decisões.

Em nível regional, o Brasil é também parte de vários instrumentos de proteção aos refugiados, com destaque para: Declaração de Cartagena de 1984<sup>87</sup>; Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004; Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas de 2010; e Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados de 2012.

Em relação aos deslocados ambientais internacionais, não existe possibilidade de proteção na Lei n. 9.474/1997. Todavia, a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017<sup>88</sup> (Lei de Migração), que em seu Art. 3º trata dos princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira, possibilita a acolhida humanitária em casos de desastres ambientais. Além disso, o Art. 14 permite, nesses casos, a concessão do visto temporário para aqueles que pretendem estabelecer residência por tempo determinado no Brasil. Desse modo, o Art. 14, § 3, traz que

o visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

É válido mencionar que o art. 49, § 4º, também determina que, para estas pessoas, não será possível a aplicação de medida de repatriação nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

Nesses casos, cabe ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) dispor sobre a concessão do visto temporário e a autorização de residência, para fins de acolhida humanitária. O CNIg, conforme Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019, é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que possui dentre outros

---

<sup>87</sup> O Brasil aplicou pela primeira vez a definição ampliada de refugiados estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984 para analisar solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de cidadãos venezuelanos, com base na a situação objetiva de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela.

<sup>88</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 25 de maio de 2017.

objetivos, formular a política nacional de imigração e emitir resoluções de caráter normativo.

Em se tratando de visto temporário para acolhida humanitária por motivos de de desastre ambiental, é possível analisar as resoluções de caráter normativo da CNIg anteriores à regulamentação da Lei n. 13.445/2017. A título de exemplo, tem-se a entrada de haitianos no Brasil em virtude do terremoto no ano de 2010. Isso levou à necessidade de encontrar formas de regularizar a condição migratória destas pessoas que chegavam, sobretudo, por rotas irregulares terrestres, via Equador e Peru (SANT'ANA, 2022).

Os haitianos solicitavam refúgio quando chegavam aos pontos de controle fronteiriço, no intuito de permanecer no Brasil e obter a documentação necessária para trabalhar. Dados do ACNUR (2023) indicam que o Brasil recebeu, em 2011, 3.872 pedidos de solicitação de refúgio de haitianos.

O então Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, em anuência com o ACNUR, reconheceu que não era possível conceder o *status* legal de refugiados aos haitianos, uma vez que não apresentavam os critérios estabelecidos pelos instrumentos internacionais (a Convenção de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967) ou nacionais (Lei n. 9.474/1997) de proteção.

A tabela 13 a seguir mostra que, no período de 2010 a 2017, 20.811 pessoas de nacionalidade haitiana solicitaram refúgio no Brasil. No entanto, apenas cinco receberam o *status* legal, equivalente a 0,5% (total de 794 refugiados reconhecidos).

Tabela 13 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana no Brasil (2010-2017)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Solicitantes de Refúgio	592	3.872	0	0	0	5	6.909	9.433	20.811
Refugiados reconhecidos	0	0	-	-	-	-	-	5	5

Fonte: Elaboração própria com base em dados do ACNUR (2023).

O CNIg teve a responsabilidade, portanto, de regularizar a condição migratória dos haitianos. Nesse sentido, a presidência do Conselho propôs ao plenário do Conselho, em 2011, a criação de um procedimento interno único que facilitasse a análise dos processos dos haitianos. Segundo Fernandes *et al.* (2013, p. 58), “tal procedimento tinha caráter humanitário e esperava-se que a chegada destes

imigrantes fosse uma situação passageira que, em não muito longo prazo, o movimento tenderia a se reduzir”.

No mesmo ano, 708 haitianos receberam a autorização para residência permanente, com base na Resolução Normativa n. 27, de 1998<sup>89</sup>, que disciplinava a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 2015). Assim, como consta no Art. 1º, § 1º, serão entendidas como “situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNIg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência”.

Fernandes *et al.* (2013) explanam que a pressão da sociedade civil, das autoridades locais e de governos estaduais junto a órgãos do Governo Federal foi fundamental na tentativa de se encontrar uma solução duradoura. A questão se agravou a partir de denúncias referentes à precariedade das condições de atendimento aos haitianos nas cidades de Brasiléia (Acre) e Tabatinga (Amazonas).

Em janeiro de 2012, o CNIg aprovou, por consenso, a supracitada Resolução Normativa n. 97<sup>90</sup>, permitindo a concessão do visto permanente por razões humanitárias, como consta no Art. 1º:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Essa resolução do CNIg determinava a concessão do visto pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe ou em outros países identificados como países de trânsito, como República Dominicana (São Domingos), Equador (Quito) e Peru (Lima). Além disso, limitava a uma cota de até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês. Para Sant’Ana (2022, p. 139), essa restrição numérica de vistos tinha três objetivos:

(i) criar mecanismo migratório formal de facilitação do ingresso de cidadãos haitianos no Brasil, o que permitiria aliviar a enorme pressão exercida sobre

---

<sup>89</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 18 de dezembro de 1998.

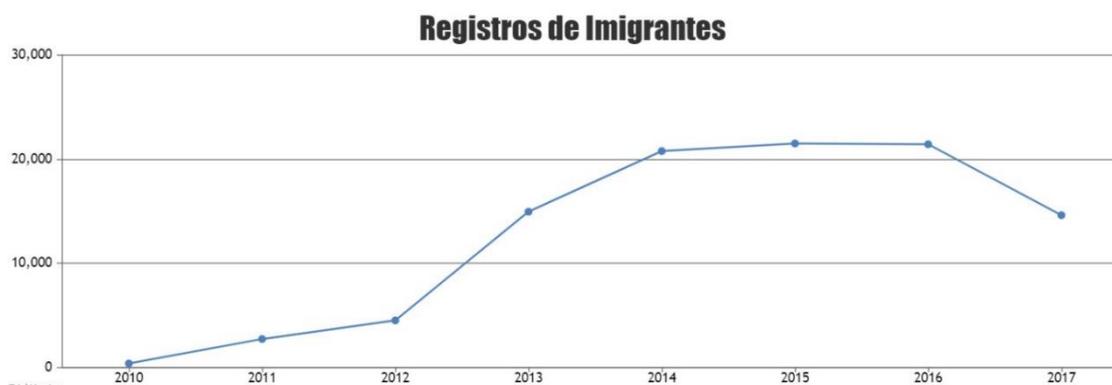
<sup>90</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 13 de janeiro de 2012.

idades brasileiras amazônicas situadas em região de fronteira [...]; (ii) minar a atuação das redes de crime organizado de contrabandistas de migrantes, que vinham atuando com grande desenvoltura na rota Haiti/República Dominicana – Panamá – Equador – Peru - Brasil; (iii) fazer face à crise humanitária de grandes proporções que afetou o Haiti, em decorrência do terremoto de janeiro de 2010 e da epidemia de cólera naquele país em outubro do mesmo ano.

O CNIg concedeu consecutivas prorrogações à Resolução Normativa n. 97/2012, permanecendo até 30 de outubro de 2017, a saber: Resolução Normativa n. 106/2013<sup>91</sup>; Resolução Normativa n. 113/2014<sup>92</sup>; Resolução Normativa n. 117/2015<sup>93</sup>; e Resolução Normativa n. 123/2016<sup>94</sup>.

Os Gráfico 1 mostra o número de entradas de haitianos no Brasil, entre 2010 e 2017, conforme o Sistema de Registro Nacional Migratório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), indo de 397 entradas registradas em 2010, a 14.634 em 2017, com pico de 21.524 em 2015.

Gráfico 1 - Entrada de haitianos no Brasil, entre 2010 e 2017



Fonte: OBMigra (2023).

A Embaixada do Brasil em Porto Príncipe concedeu, entre 2012 e 2017, o total de 62.875 vistos permanentes de caráter humanitário para haitianos, conforme a seguinte distribuição anual: 1.404, em 2012; 5.186, em 2013; 6.994, em 2014, 17.150, em 2015, 18.989, em 2016 e 13.152, em 2017 (SISTEMA CONSULAR INTEGRADO, 2018 *apud* SANT'ANA, 2022).

O aumento acima pode ser explicado pela assinatura de um acordo, em 2015, entre a embaixada do Brasil em Porto Príncipe e a Organização Internacional para as

<sup>91</sup> Publicada no Diário Oficial da União em 25 de outubro de 2013.

<sup>92</sup> Publicada no Diário Oficial da União, em 15 de dezembro de 2014.

<sup>93</sup> Publicada no Diário Oficial da União, em 17 de agosto de 2015.

<sup>94</sup> publicada no Diário Oficial da União, em 20 de setembro de 2016.

Migrações a fim de aumentar a capacidade de processamento de vistos por meio da prestação de serviços pré-consulares.

O CNlg ainda, entre 2010 e 2015, regularizou a situação migratória de mais de 50 mil haitianos no país (BRASIL, 2016). Isso ocorreu por conta da Resolução Normativa n. 27, de 25 de novembro de 1998, que disciplinava a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo CNlg<sup>95</sup>. Segundo o Art. 1º, § 1º,

serão consideradas como situações especiais aquelas e embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência.

Com o início da vigência da Lei n. 13.445/2017, o fluxo de haitianos em território brasileiro foi regulamentado pela Portaria Interministerial (Ministérios da Justiça, da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho) n. 10, de 6 de abril de 2018. Essa portaria dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, respectivamente, com prazo de validade de 90 dias e dois anos. Para Sant'ana (2022, p. 143-44), "trata-se da primeira portaria referente ao visto temporário para fins de acolhida humanitária editada pelo governo brasileiro com fundamento no novo marco legal migratório".

No âmbito regional, em questões relacionadas com o deslocamento ambiental, o Brasil, assim como a Argentina, também aprovou: a Declaração e Plano de Ação do Brasil, provenientes do processo de Cartagena + 30, em 2014; e as Diretrizes Regionais em Matéria de Proteção e Assistência à Pessoas Deslocadas através de Fronteiras e Migrantes em Países Afetados por Desastres de Origem Natural, decorrentes da XVIII Conferência Sul-Americana sobre Migração, em 2018.

O Brasil também aderiu à Plataforma de Deslocamento por Desastres (PDD), participando como membro diretor juntamente com a Argentina – contribuições dos documentos e da plataforma já tratadas na seção anterior.

Por fim, é válido ressaltar a inexistência de um plano de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais no Brasil. Segundo Miralles e Piñeiro (2022), o Brasil tem dado importância à dimensão interna do deslocamento. Os autores explicam que o país

---

<sup>95</sup> Em março de 2011, o CNlg concedeu pela primeira vez, com base na Resolução Normativa n. 27/1998, a autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, no qual o pedido havia sido rejeitado pelo Conare.

submeteu sua Contribuição Nacionalmente Determinada à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 2015 e 2016, incluindo o compromisso de implementar políticas e medidas para se adaptar às mudanças climáticas.

Ainda para Miralles e Piñeiro (2022), embora a NDC não aluda à mobilidade humana, é possível perceber que a dimensão social está no centro da estratégia de adaptação brasileira. Isso porque o país tem levado em conta a necessidade de proteger populações vulneráveis aos efeitos negativos das mudanças climáticas, em especial, os mais pobres, de modo a reforçar a sua capacidade de resistir aos efeitos de eventos climáticos severos.

Na ausência de uma política pública efetiva para a proteção dos deslocados ambientais internacionais no Brasil, a Lei de Migração n. 13.445/2017 é o único instrumento jurídico que pode garantir proteção e direitos a estas pessoas, quando regularizam sua condição migratória com o visto temporário para acolhida humanitária. Desse modo, conforme consta no Art. 4º, podem receber o mesmo tratamento e condição de igualdade com os nacionais, como por exemplo, serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social.

No caso do Brasil, como visto, também não há previsão acerca de um plano de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais. Isso pode ser explicado pelo baixo número de solicitações de visto temporário para acolhida humanitária por motivos de desastre ambiental, sendo o caso dos haitianos, até então, o único no qual o Brasil teve que buscar respostas para garantir a regularização migratória, já que antecedeu a Lei de Migração n. 13.445/2017.

### 6.3 EQUADOR

O Equador ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, em 17 de agosto de 1955, e seu Protocolo Adicional de 1967, em 6 de março de 1969 (ACNUR, 2021). Contudo, fez ressalva em relação ao Art. 1º da Convenção de 1951, que trata da definição da palavra "refugiado", declarando que sua adesão não significava que aceitaria as convenções que não tivessem sido expressamente assinadas e ratificadas pelo próprio Estado (MONTROYA; BONILLO, 2010).

Outra ressalva se refere ao Art. 15 da mesma convenção, em que o Equador afirmou que sua adesão às disposições nele contidas deveriam ser limitadas na medida em que estas contrariassem as disposições constitucionais e legais vigentes, que proibiam estrangeiros, e conseqüentemente refugiados, de serem membros de órgãos políticos (MONTROYA; BONILLO, 2010).

Importa destacar que o Equador assinou a Declaração de Cartagena, de 1984, e a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004. Estes instrumentos fornecem uma abordagem regional importante para as obrigações internacionais no que diz respeito aos direitos humanos.

O Equador também assumiu outros compromissos internacionais em matéria de refúgio, a partir da ratificação de tratados internacionais de direitos humanos que, conforme Larreátegui (2011, p. 18), "historicamente, assina-os [...] sem muita dificuldade". Como exemplo, é possível citar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, no seu Art. 22.8 e 22.9 que

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

Complementarmente, o Equador também faz parte da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985, cujo Art. 13 consagra o princípio da não repulsão, quando houver suspeita fundada de que corre perigo sua vida, de que será submetida à tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou de que será julgada por tribunais de exceção ou *ad hoc*, no Estado requerente.

A questão do refúgio tem sido regulamentada internamente por decretos executivos, tais como o Decreto n. 3.293/1987<sup>96</sup> e o 3.301/1992<sup>97</sup>. No primeiro, existe uma definição de refugiado consistente com o estabelecido na Convenção de 1951 e com a definição estendida da Declaração de Cartagena de 1984, embora concedesse

---

<sup>96</sup> Regulamento para a aplicação no Equador das normas contidas na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo de 1967, publicado no Diário Oficial s/n, de 30 de setembro de 1987.

<sup>97</sup> Regulamento para a aplicação no Equador das normas contidas na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo de 1967, publicado no Diário Oficial n. 933, de 12 de maio de 1992.

amplos poderes discricionários ao Ministério das Relações Exteriores no que tange à determinação e à extinção da condição de refugiado (EQUADOR, 2010).

Já no segundo, a definição de refugiado continuou a respeitar os compromissos internacionais assumidos no âmbito da Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena de 1984. Ademais, a determinação da condição de refugiado foi designada à Comissão de Elegibilidade para a Determinação da Condição de Refugiado no Equador. É precisamente este corpo jurídico que incorporou à legislação nacional as duas definições, universal e regional, conferindo a proteção internacional (EQUADOR, 2010).

O Decreto n. 3.301/1992 sofreu alterações em alguns de seus dispositivos com a expedição do Decreto n. 1.635/2009<sup>98</sup>, entre os quais destaca-se a introdução de um procedimento acelerado e sem garantias que permitia aos funcionários da *Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración* identificar e rejeitar pedidos de refugiados manifestamente infundados ou abusivos (Art. 3º). Esse decreto antecedeu restrições sobre o direito ao refúgio e importantes retrocessos presentes na regulamentação posterior (MARIN, 2019).

O Decreto n. 1.182/2012<sup>99</sup> apresentou diversas alterações em relação aos seus antecessores. Este instrumento legal eliminou a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena de 1984, que era reconhecida pelo Equador desde 1987. Além disso, formalizou restrições arbitrárias aos direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados, como prazos para impugnação das deliberações extremamente curto - três e cinco dias, respectivamente, para a admissibilidade e a elegibilidade (VÁSQUEZ, 2014).

Em setembro de 2014, o Tribunal Constitucional deu parcial provimento às ações de inconstitucionalidade que haviam sido promovidas pela *Asylum Access Ecuador* e pela *Universidad San Francisco de Quito*. São elas:

- A omissão no Art. 8º do Decreto n. 1.182/2012 da definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena de 1984;
- O prazo de 15 dias para solicitar o reconhecimento da condição de refugiado ao entrar em território equatoriano;

---

<sup>98</sup> *Reglamento para aplicación en Ecuador del derecho de refugio*. Alteração do Decreto Executivo n. 3.301, publicado no Diário Oficial n. 265, de 25 de março de 2009.

<sup>99</sup> *Reglamento para aplicación en Ecuador del derecho de refugio*.

- O prazo de três e cinco dias para a apresentação de recursos em sede administrativa contra resoluções que negam o reconhecimento da condição de refugiado; e
- A possibilidade de deportar uma pessoa enquanto sua solicitação estiver pendente de recurso extraordinário de revisão (VÁSQUEZ, 2014).

O Tribunal Constitucional endossou a obrigação de incluir novamente a Declaração de Cartagena no regulamento interno sobre refúgio (MARIN, 2019). Na região, nove países a incorporam diretamente em suas legislações nacionais, cinco países incorporam elementos dela e seis omitem dos instrumentos jurídicos que regulam o refúgio, entre os quais o Equador (ASYLUM ACCESS, 2014).

Deve-se destacar que o Equador tem incluído o reconhecimento do direito de pedir refúgio em suas Constituições de 1967<sup>100</sup>, 1979<sup>101</sup>, 1984<sup>102</sup>, 1993<sup>103</sup> e 1998<sup>104</sup>. Entretanto, na Constituição de 2008<sup>105</sup>, um importante avanço foi percebido em relação aos seus predecessores, na medida em que não se limitou a reconhecer o direito de asilo e refúgio, de acordo com a lei e os instrumentos internacionais de direitos humanos. Ela apenas estabeleceu, conforme o Art. 41, que também

as pessoas em condição de asilo ou refúgio gozarão de proteção especial que garanta o pleno exercício de seus direitos. O Estado respeitará e garantirá o princípio de não repulsão, além de assistência humanitária e jurídica emergencial. Aos requerentes de asilo ou refúgio não serão aplicadas sanções penais pelo fato da sua entrada ou permanência em situação irregular. O Estado, excepcionalmente e quando as circunstâncias o justificarem, reconhecerá a condição de refugiado a um grupo, nos termos da lei.

Adicionalmente, a Constituição de 2008 faz menção a princípios importantes das relações internacionais equatorianas, com destaque para o direito ao refúgio fundamentado em:

- Não repulsão, quando a vida, a liberdade, a segurança ou a integridade do refugiado ou de seus familiares estão em perigo (art. 66, 14);
- Assistência humanitária e jurídica em situações de emergência (art. 41 e 393);

---

<sup>100</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 133, de 25 de maio de 1967. Art. 84.

<sup>101</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 800, de 27 de março de 1979. Art. 17.

<sup>102</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 763, de 12 de junho de 1984. Art. 17.

<sup>103</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 183, de 5 de maio de 1993. Art. 17.

<sup>104</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 1 de 11 de agosto de 1998. Art. 29.

<sup>105</sup> Constituição da República do Equador. Diário Oficial n. 449 de 20 de outubro de 2008.

- Rejeição ao racismo, xenofobia e todas as formas de discriminação (Art. 416.5); e
- Cidadania universal, livre mobilidade e respeito aos direitos humanos do migrante (Art. 416, 7 e 6).

A primeira tentativa de elaboração de um projeto de Lei de Mobilidade Humana aconteceu entre 2008 e 2009, logo após a aprovação da Constituição de 2008. A Secretaria Nacional de Migração (SENAMI), juntamente com outras instituições do governo e da sociedade civil, abriu espaços para a discussão acerca da criação de uma nova lei para regulamentar essa matéria (RAMÍREZ, 2017).

Uma equipe intersetorial, denominada de Grupo de Promoção, composta por representantes da SENAMI, do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MJDH) e da Coligação para as Migrações (grupo da sociedade civil constituído por várias organizações), foi responsável pela elaboração do documento intitulado de “Processo para a elaboração e implementação da Lei Integral de Mobilidade Humana”. Este documento buscou contemplar as diferentes vertentes da mobilidade: emigração, imigração, retorno, refúgio, tráfico humano e contrabando (CURILLO, 2019; MARIN, 2019).

A tentativa de aprovar o documento acima fracassou, em especial, pelo rompimento das relações com a Colômbia devido aos acontecimentos de Angostura, em 1 de março de 2008. Esses acontecimentos terminaram com a morte de Raúl Reyes, porta-voz internacional e segundo no comando das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP), em território equatoriano (VÁSQUEZ, 2014).

As relações diplomáticas somente foram restabelecidas em 2010, quando o presidente Juan Manuel Santos iniciou seu mandato (2010-2018) e reconheceu a existência de refugiados colombianos que chegavam ao Equador e que necessitavam de auxílio para fugir da violência estrutural. Ademais, salienta-se, conforme Ramírez (2017, p. 18, tradução da autora) que

[...] este processo, que começou com força e bem estruturado, foi interrompido pela posição de alguns consultores da sociedade civil que passaram a criticar o governo, quando impôs dificuldades a cidadãos colombianos que desejavam entrar no país, no início de 2009.

O fracasso ainda pode ser explicado pelas complexas relações entre a SENAMI e o Ministério das Relações Exteriores, Comércio e Integração. A saída inesperada

do chanceler Fander Falconí e de sua equipe, no início de 2010, interrompeu o processo de aprovação da Lei Integral de Mobilidade Humana.

Falconí foi responsável pelo início de um processo histórico de registro ampliado para refugiados no Equador entre 2009 e 2010. Nesse período, o número total de solicitações de refúgio foi, respectivamente, de 50.593 e 49.874, sendo a maioria de colombianos (ACNUR, 2023).

A SENAMI, porém, se enfraqueceu como ator político em virtude da rejeição de vários setores, tanto dos governos, como da sociedade civil e dos próprios migrantes e refugiados, que apontavam as mudanças constantes de secretários e da equipe de trabalho (RAMÍREZ, 2017). Outros atores políticos, como a Defensoria do Povo do Equador e a sociedade civil, decidiram retomar, em 2013, a iniciativa de construir uma proposta de lei.

Uma nova proposta foi elaborada com apoio técnico e financeiro do ACNUR e da OIM<sup>106</sup>. O Anteprojeto de Lei Orgânica e Integral de Mobilidade Humana foi motivado pelas graves limitações das normas vigentes no que tange à mobilidade humana e que tiveram como consequência a violação dos direitos das pessoas em situação de mobilidade (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2013). As limitações se referiam à necessidade de atualizar a Lei n. 1899, de 27 de dezembro de 1971 (Lei de Migração)<sup>107</sup>, que partia de uma concepção restritiva acerca do livre deslocamento.

Nesse cenário, o Comitê das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares solicitou a revisão das leis vigentes que não fossem compatíveis com as normas internacionais de direitos humanos, assim como a adoção e a aprovação da Lei Orgânica de Mobilidade Humana. Isso foi impulsionado, também, a partir de denúncias da sociedade civil a respeito de graves violações dos direitos humanos, especialmente contra migrantes no país, bem como da deportação de pessoas e da expulsão daqueles que já tinham o *status* de refugiado.

No final de 2013, foram realizadas reuniões entre o Ministério das Relações Exteriores, Comércio e Integração, parlamentares representantes dos equatorianos no exterior e da Assembleia Nacional, assim como reuniões interministeriais com o

---

<sup>106</sup> A SENAMI em meados de 2010 decidiu contratar uma consultoria internacional para a elaboração técnico-jurídica de um projeto financiado pela OIM. Este projeto foi denominado de Código Orgânico de Gestão Integral das Migrações Internacionais, posteriormente de Lei Orgânica das Migrações.

<sup>107</sup> Ley de Migración. Publicado no Diário Oficial n. 00, de 30 de dezembro de 1971.

Ministério da Justiça, Direitos Humanos e Cultos, Desenvolvimento Social, Segurança, Gestão Policial, Inteligência e Defensoria do Povo do Equador. Vale destacar o empenho pessoal do chanceler da época, Ricardo Patiño, acompanhando, através de reuniões e *workshops*, o progresso da criação de um projeto de lei (RAMÍREZ, 2017).

Um rascunho inicial foi aprovado em 2014, após a realização de várias reuniões entre representantes do governo e da sociedade civil. O projeto de Lei Orgânica de Mobilidade Humana (*Ley Orgánica de Movilidad Humana* - LOMHU)<sup>108</sup>, foi apresentado como iniciativa legislativa à Assembleia Nacional, em 16 de julho de 2015. A Assembleia discutiu e aprovou este projeto no primeiro debate, em 22 de novembro de 2016, e no segundo debate, em 4 e 5 de janeiro de 2017 (MARIN, 2019).

A Lei Orgânica de Mobilidade Humana contém 184 artigos distribuídos em quatorze títulos e duas disposições transitórias. O Equador foi o primeiro país da região que consolidou em um único instrumento legal um dispositivo que regula as diferentes circunstâncias do fato migratório, conforme consta no Art. 1º: emigrantes, imigrantes, pessoas em trânsito, equatorianos repatriados, pessoas que requerem proteção internacional, vítimas de tráfico e contrabando de seres humanos; e, seus parentes.

A Art. 91 traz a definição de quem pode ser considerado um refugiado, que inclui os critérios estabelecidos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, acrescentando:

Art. 91. II. Aquele que fugiu ou não pode retornar ao seu país porque sua vida, segurança ou liberdade foi ameaçada pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública e não pode valer-se da proteção de seu país de nacionalidade ou residência habitual.

Em relação os deslocados ambientais internacionais, a proteção complementar está regulamentada na Lei Orgânica de Mobilidade Humana<sup>109</sup>, a partir do visto humanitário, em seu Art. 57 e 58, conforme segue:

Art. 57 – Solicitantes de proteção internacional  
Os solicitantes de proteção internacional são as pessoas estrangeiras que solicitam ao Estado equatoriano serem reconhecidas como solicitantes de refúgio, refugiado ou apátridas. A pessoa solicitante de proteção internacional

---

<sup>108</sup> *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Diário Oficial n. 938, suplemento de 6 de fevereiro de 2017.

<sup>109</sup> Regulamentado pelo Decreto Executivo n. 111, de 10 agosto de 2017.

será concedida um visto humanitário até que conte com uma decisão final de seu pedido de reconhecimento do *status* de proteção internacional.

Art. 58 – Pessoas em proteção por razões humanitárias

É a pessoa estrangeira que, sem preencher os requisitos estabelecidos nesta Lei para o acesso a uma condição migratória, demonstra a existência de razões excepcionais de natureza humanitária como vítima de catástrofes naturais ou ambientais. A pessoa pode ter acesso a um visto humanitário por um período máximo de dez anos, de acordo com os regulamentos desta Lei, desde que não seja considerada uma ameaça ou risco para a segurança interna de acordo com as informações de que o Estado equatoriano dispõe. Após este período, se as razões pelas quais o visto humanitário foi solicitado persistirem, pode ser prorrogado até que cessem as razões que deram origem à concessão do visto, sem prejuízo do facto de, em qualquer momento e antes do cumprimento dos requisitos desta Lei, poder ter acesso a outra condição migratória.

Considera-se visto humanitário, conforme Art. 66, inciso 5º da Lei Orgânica de Mobilidade Humana, a autorização para permanecer no Equador, concedida pela mais alta autoridade de mobilidade humana, aos solicitantes de proteção internacional até que seu pedido seja resolvido ou às pessoas, sob proteção por motivos humanitários, por um período de até dois anos.

No Terceiro Suplemento do Registro Oficial 18, de 10 de março de 2022, foi publicado o Decreto n. 354, emitido pela Presidência da República, com o qual foi editado o Regulamento da Lei Orgânica da Mobilidade Humana. Nesta edição, consta a seção VIII (Art. 91 a 95) dedicada ao visto humanitário, determinando as condições específicas e os requisitos gerais que permitem a solicitação desse *status*.

Em relação ao visto de proteção por razões humanitárias para vítimas de desastres naturais e ambientais, o Art. 93 determina o que segue:

Para que a pessoa estrangeira possa requerer esta categoria migratória, o país afetado pelo afetados pelo desastre natural ou ambiental deverá solicitar, através dos canais oficiais, assistência humanitária internacional ao governo equatoriano, que, através da instituição competente, poderá aceitar o pedido.

Uma vez aceito o pedido de assistência humanitária internacional, e expressa a vontade do Estado equatoriano de conceder o visto humanitário para desastres naturais e ambientais, o estrangeiro e os membros da sua família dependentes até o segundo grau de consanguinidade e primeiro grau de afinidade, serão capazes de requerer um visto humanitário por um período máximo de dois (2) anos, que pode ser renovável até que as razões da catástrofe deixem de existir.

O visto é extensivo aos cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que residam no país afetado e estejam dependentes do titular do visto humanitário dentro dos graus de consanguinidade e afinidade descritas neste artigo.

Como visto, a proteção internacional dos deslocados ambientais no Equador somente foi possível com a regulamentação da Lei Orgânica de Mobilidade Humana, em 2015, e sua edição, em 2022. Anteriormente a esta data, é possível citar ainda o

Decreto n. 248, de 09 de fevereiro de 2010, que implementou um processo de regularização para haitianos que se encontravam em situação irregular no território equatoriano e que haviam ingressado no país até 31 de janeiro de 2010.

O Ministério das Relações Exteriores, Comércio e Integração apresentou para apreciação do Presidente da República à época, Rafael Correa, um projeto de decreto executivo para instauração de um processo especial de regularização em favor dos cidadãos haitianos vítimas do terremoto.

A medida de regularização acima surge, como afirma Alfonso (2013), a partir de um consenso dos países membros da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), em reunião extraordinária realizada na cidade de Caracas, Venezuela. O evento ocorreu em 25 de janeiro de 2010, como resposta à grave situação que atravessava o Haiti, consequência do terremoto de 12 de janeiro de 2010.

O processo especial de regularização de haitianos, conforme Art. 1º do Decreto n. 248/2010, se “aplicará aos que se encontram em situação irregular no território equatoriano e que haviam ingressado até 31 de janeiro de 2010, e que cumpram os requisitos previstos pelo presente decreto”. Ademais, o documento informa que o Equador fornecerá meios de regularização da condição migratória enquanto a emergência durar, devido à catástrofe natural no Haiti, de modo a conceder visto temporário durante um período de 5 (cinco) anos, a qualquer categoria do 12-XI<sup>110</sup>, conforme consta no Art. 4º:

Os cidadãos haitianos que desejem este processo de regularização migratória e obtiveram no Ministério das Relações Exteriores, Comércio e Integração o visto de não imigrante 12-XI, poderão solicitar na referida Secretaria de Estado, a legalização migratória para seu cônjuge e seus filhos menores de idade que entraram no Equador depois de 31 de janeiro de 2010 e antes de 30 de junho de 2010.

Segundo o *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INEC), em 2010, o Equador tinha, em seu território, o registro de 495 haitianos, dos quais 378 estavam em Quito. De acordo com o censo, apenas 1,26% da população em nível nacional era migrante, representando menos de 0,004% de haitianos desse grupo (INEC, 2010).

---

<sup>110</sup> Autorização de entrada no Equador de visitantes temporários para fins lícitos: turismo, esportes, saúde, estudos, ciência, arte ou para realizar atos de comércio que não impliquem na importação simultânea de mercadorias, e seus parentes mais próximos dentro do segundo grau de consanguinidade e afinidade em primeiro lugar.

Para Ceja e Ramírez (2022), a população haitiana é geralmente invisibilizada por ser um grupo pequeno, se comparado com os migrantes colombianos, peruanos e cubanos no Equador. A tabela 14 traz as cifras anuais, entre 2006 e 2015, de entradas e de saídas internacionais de haitianos no Equador.

Tabela 14 - Entradas e saídas internacionais de haitianos no Equador (2006-2015)

Ano	Entradas	Saídas
2006	112	113
2007	134	141
2008	270	187
2009	1.257	562
2010	1.681	1.170
2011	2.546	2.536
2012	3.024	932
2013	14.162	1.398
2014	17.287	3.583
2015	14.658	3.634
Total	55.131	14.256

Fonte: INEC (2015).

É possível afirmar, conforme tabela 14, que entre os anos de 2006 e 2015, quando comparadas as entradas e as saídas internacionais, houve um saldo positivo total de 40.875 haitianos, que permaneceram no Equador. Contudo, esses dados podem não refletir a dinâmica real dos fluxos migratórios haitianos, uma vez que esses números correspondem apenas aos registros de entrada e de saída e não ao número de pessoas. A mesma pessoa pode ter mais de um registro, ao entrar e ao sair do Equador.

Importa salientar ainda que, entre 2006 e 2008, houve entradas e saídas internacionais de haitianos dentro de parâmetros históricos regulares. Já em 2009, o número de haitianos aumentou consideravelmente, o que pode ser explicado pela regulamentação da Constituição de 2008 e pela expedição do Decreto n. 1.635/2009, que permitiu que os migrantes pudessem permanecer no país por até 90 dias sem visto de turista.

Com a ocorrência do terremoto de 12 de janeiro de 2010, como já visto, o governo equatoriano emitiu o Decreto n. 248/2010 para a regularização dos cidadãos de nacionalidade haitiana que estivessem no Equador de forma irregular, com a condição de terem entrado no país até 31 de janeiro de 2010. Entretanto, os números apontam o aumento de entrada de haitianos no Equador no ano seguinte, 2011, situação que se estendeu até 2015.

Em relação ao número de beneficiários da regularização da condição migratória, conforme Decreto n. 248/2010, no ano de 2010, foi de apenas 392 pessoas, sendo: 380 em Quito; 9 em Guayaquil; e 3 em Manta (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ECUADOR, 2010). Contudo, como dito, os haitianos continuaram a entrar, devido à mudança nas políticas de migração equatorianas implementadas desde a Constituição de 2008.

Importa salientar que, em março de 2013, o governo equatoriano anunciou a decisão de solicitar uma carta-convite para pessoas de nacionalidade haitiana. Entretanto, essa medida foi suspensa antes de ser aprovada. Já em 2015, o governo implementou um Sistema de Validação Turística para a população haitiana, procedimento que deveria ser realizado no exterior e que não garantiu o deferimento do visto solicitado (CEJA; RAMÍREZ, 2022).

Por outro lado, a solicitação de refúgio poderia ser considerada uma alternativa de proteção às pessoas atingidas pelo terremoto no Haiti, o que, na prática, não foi uma possibilidade viabilizada pelo Estado equatoriano. A tabela 15 mostra que, no período de 2010 a 2016, 776 pessoas de nacionalidade haitiana solicitaram refúgio no Equador, no entanto, apenas 06 (seis) receberam o *status* legal, o equivalente a 0,09% (total de 6.369 refugiados reconhecidos).

Tabela 15 - Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos de nacionalidade haitiana no Equador (2010-2016)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Solicitantes de Refúgio	639	101	22	14	0	0	-	
Refugiados reconhecidos	2	2	1	0	0	0	0	6

Fonte: Elaboração própria com base em dados do ACNUR (2023).

Com o fim da vigência do período de cinco anos, estipulado pelo Decreto n. 248/2010, o Conselho Consultivo para a Política Migratória do Equador, em sessão extraordinária em 4 de agosto de 2015, resolveu exonerar cidadãos de nacionalidade haitiana do registro de regularidade migratória para requerer o visto temporário da categoria 12-XI, que tivessem entrado no Equador até a data em questão e que estivessem em situação irregular.

Para Ceja e Ramírez (2022), o caso haitiano permite ver como o governo do Equador propiciou proteção e regularização da condição migratória a partir de instrumentos nacionais que versaram, de modo direto ou indireto, sobre fatores

ambientais como motivos para o deslocamento. Além disso, implica uma série de desafios para os estudos migratórios, já que permite refletir sobre certas categorias clássicas, como a noção de migrante e do deslocado.

Vale destacar também que, no âmbito da ONU, o Equador também sancionou, por meio de Decreto Executivo n. 2.148/1994, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992; faz parte do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030; sancionou o Acordo de Paris de 2015, por meio do Decreto Executivo n. 98/2017; adotou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; aderiu, em 2018, ao Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular; e assinou, em 2018, o Pacto Global para Refugiados.

No âmbito regional, o Equador também aprovou: a Declaração e Plano de Ação do Brasil, provenientes do processo de Cartagena + 30, em 2014; e as Diretrizes Regionais em Matéria de Proteção e Assistência à Pessoas Deslocadas através de Fronteiras e Migrantes em Países Afetados por Desastres de Origem Natural, decorrentes da XVIII Conferência Sul-Americana sobre Migração, em 2018.

Por fim, é válido ressaltar a inexistência de um plano de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais no Equador. O *Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* é o único documento que trata expressamente da mobilidade humana, a partir de uma perspectiva que leva em consideração os migrantes equatorianos no exterior e no processo de retorno, bem como os migrantes internacionais no Equador e os refugiados.

O PNBV foi elaborado a partir da orientação técnica e metodológica da Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES), em um processo no qual se tomou em conta as contribuições dos cidadãos (BURBANO, 2012). De acordo com a Constituição do Equador de 2008, no seu Art. 280, o PNBV é o “instrumento ao qual serão submetidas às políticas públicas, programas e projetos; programação e execução do orçamento do Estado; e o investimento e alocação de recursos públicos [...]”.

No que tange à mobilidade humana, o objetivo n. 1 do PNBV pretende promover a igualdade, a coesão e a integração social e territorial na diversidade, desenvolvendo, enquanto política pública, o reconhecimento e respeito às diversidades socioculturais e a erradicação de todas as formas de discriminação, seja por motivação de gênero, opção sexual, étnico-cultural, política, econômica, religiosa,

de origem, migratória, geográfica, etária, de *status* socioeconômico, de condição de deficiência, entre outras.

Esse objetivo reconhece a presença de indivíduos de várias nacionalidades no Equador. Isso porque foram registrados números significativos de cidadãos peruanos, chineses, haitianos, cubanos, entre outros, o que nos convida a pensar o Equador, de forma mais clara, a partir de uma perspectiva intercultural, sem renunciar a seus direitos soberanos (MURILLO, 2015).

Já o objetivo n. 6, do PNBV, visa garantir um trabalho estável, justo e decente na sua diversidade de formas, por meio da criação de condições para reinserção do emprego e produção da população migrante que retorna ao Equador, de modo a proteger os trabalhadores em mobilidade. Nesse sentido, é possível perceber que o Plano mostra um modelo de integração social com uma perspectiva diferenciada e hierarquizada.

A respeito disso, Burbano (2012, p. 28, tradução da autora) afirma que é, portanto,

diferenciada porque, apesar da Constituição e do diagnóstico do Plano fazer referência à cidadania universal, na prática há diferentes acessos de direitos de acordo com a categoria migratória. E hierarquizado, em primeiro lugar, os emigrantes/retornados equatorianos, em segundo lugar, os imigrantes internacionais e por último refugiados. Estas diferenças e hierarquias são manifestadas especialmente pelos diferentes níveis de acesso às áreas de educação, moradia, saúde e trabalho.

Burbano (2012) ainda afirma que o privilégio de acesso aos direitos é focado em migrantes equatorianos. Em seguida estão os imigrantes, com diferenciações, como por exemplo, o acesso a direitos de estadunidense será diferente de um peruano.

Por fim, na base dessa hierarquia de grupos nacionais, os menos favorecidos são os refugiados e os imigrantes que estão em um limbo legal, como cubanos e haitianos, por não poderem retornar ao seu país ou regularizar seu *status* legal no Equador.

O PNBV não tem a finalidade de tratar questões relacionadas à integração e/ou proteção dos deslocados ambientais internacionais no Equador. A mobilidade humana é tratada como política migratória integral e faz parte de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo (MURILLO, 2015). Esse documento também não aborda nenhuma forma de violação dos direitos humanos dos migrantes ou dos

refugiados, o que levaria à percepção da mobilidade humana de uma forma fragmentada.

As orientações gerais do PNBV utilizam expressões inclusivas, no que diz respeito aos direitos universais. Todavia, no que se refere à particularização desses direitos, torna certos grupos invisíveis. A seção sobre mobilidade humana foi pensada primeiro, a partir da condição particular daqueles migrantes que têm cidadania equatoriana.

Por fim, cabe explicar que o Equador, quando trata de deslocamento ambiental, tende a enfatizar políticas públicas que versam sobre a redução de riscos e a adaptação às mudanças climáticas, como o Plano Nacional de Adaptação à Mudanças Climáticas, que visa identificar e reduzir a vulnerabilidade e o risco climático atual e futuro dos setores prioritários na Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas, por meio da integração da adaptação às alterações climáticas no planejamento do desenvolvimento nacional, setorial e local.

A justificativa do Equador para estas medidas é estar localizado ao noroeste da América do Sul, fazendo fronteiras ao norte com Colômbia, ao sul e ao leste do Peru e com a costa oeste no Oceano Pacífico - uma área geográfica suscetível a eventos climáticos e meteorológicos extremos, como deslizamento de terra, inundações, fluxos de lama e detritos, terremotos e inundações.

As ações do governo equatoriano tendem a priorizar a assistência aos próprios nacionais que venham a ser afetados por tais eventos e não àqueles que cruzaram as fronteiras internacionais, como os haitianos. A proteção, nesses casos, fica restrita às interpretações sobre mobilidade humana presentes no *Plan Nacional para el Buen Vivir*.

#### 6.4 REGIME STRETCHING PARA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS EM ARGENTINA, BRASIL E EQUADOR DE FORMA COMPARADA

Como visto, esta pesquisa pretende compreender o alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, em nível nacional, para a proteção dos deslocados ambientais internacionais, mesmo na ausência de adaptação ou negociação internacional. Leva-se em conta, portanto, que o atual RIR não protege as pessoas que ultrapassam as fronteiras forçadamente, por motivos ambientais, uma vez que tal motivação não se encaixa nos critérios estabelecidos pela Convenção

Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967.

Na impossibilidade de proteção em virtude dos novos *drivers* de deslocamentos transfronteiriços, como as mudanças ambientais, os Estados precisam preencher essa lacuna. O reconhecimento da condição de refugiado não deve, portanto, considerar apenas uma única causa, já que, atualmente, é possível perceber a natureza complexa do deslocamento forçado.

Considera-se, como destaca Betts (2014), que quando surgem problemas que não eram contemplados em um determinado regime desde a sua criação, as normas e as organizações podem-se adaptar, não apenas por meio de negociação internacional ou institucionalização, mas também, em nível de implementação local, por meio do alargamento do regime, seja em nível nacional ou local.

É válido reforçar, segundo Betts (2013a, 2014), que a adaptação do regime em termos de normas pode ocorrer em três níveis: negociação internacional, com alteração por meio de negociação de tratados; institucionalização, com assinaturas e ratificações incorporadas na legislação nacional; implementação local, com a introdução dos preceitos de uma norma em mecanismos legais ou políticos formais, em nível nacional.

A adaptação do regime em termos de organizações internacionais também pode ocorrer nos níveis acima mencionados: negociação internacional, a partir da negociação de novas OIs para modificação de estatutos; institucionalização, com a interpretação de mandatos e a participação efetiva de OIs em discussões que levem à modificação na legislação nacional; implementação local, com a prática dessas OIs que levem a incorporação de norma em mecanismos legais ou políticos formais, como mencionado.

Com o intuito de responder à pergunta de pesquisa proposta – como ocorre o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados (RIR) para proteger os deslocados ambientais internacionais? – utilizou-se do mapeamento de casos por similaridades em Argentina, Brasil e Equador para identificar casos que sejam causalmente similares.

Salienta-se que pesquisas do tipo *small-n*, como a pretendida, podem avançar na teoria, pois contribuem para revelar um amplo conjunto de fenômenos para destacar as particularidades para desenvolver ideias teóricas mais gerais (LICHBACH; ZUCKERMAN, 2009). Desse modo, a utilização de métodos

comparados em pesquisas de *small-n* é relevante, como ocorre no mapeamento de casos por similaridades, por ajudar a compreender as diferentes causas e as condições contextuais que se estendem apenas a uma população pequena e limitada.

Ao utilizar o mapeamento de casos por similaridades, entende-se que Argentina, Brasil e Equador são membros do conjunto de um resultado, a saber: alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para proteger deslocados ambientais internacionais.

A partir das variáveis independentes (explicativas) e respectivos elementos: 1) Normas ligadas ao RIR: instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio e instrumentos de proteção nacional; 2) Atores não estatais no RIR: atores não estatais; 3) Medidas discricionárias do Estado: instrumentos domésticos em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado; 4) Políticas públicas: programas governamentais de proteção aos deslocados ambientais internacionais – pretendeu-se identificar a condição ou condições compartilhadas por todos os casos, levando em conta que uma única causa quase nunca será suficiente individualmente.

Comparativamente, para a primeira variável, normas ligadas ao RIR (instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio) identificou-se que, em todos os casos, os países ratificaram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, conforme o quadro 16.

Quadro 16 - Ratificação dos instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio pela Argentina, Brasil e Equador

Países	Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951	Protocolo Adicional de 1967
Argentina	15 de novembro de 1961	06 de dezembro de 1967
Brasil	16 de novembro de 1960	07 de abril de 1972
Equador	17 de agosto de 1955	06 de março de 1969

Fonte: Elaboração própria com base em ACNUR (2021).

No que tange à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, Argentina, Brasil e Equador adotaram, inicialmente, a reserva geográfica (refugiados provenientes da Europa) e temporária (eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951). Foi somente na década de 1960 que estas reservas foram retiradas, com o Protocolo Adicional de 1967, a fim de permitir a proteção de refugiados independentes da região.

Em todos os casos, percebe-se também que o depósito destes instrumentos de ratificação à Secretaria Geral das Nações Unidas é resultado, como visto no capítulo 2, do deslocamento forçado de milhares de pessoas durante a Segunda Guerra Mundial, que se viram obrigadas a sair de seus locais de origem em busca de proteção. Muitos buscaram os países das Américas para fugir dos conflitos desse período. Essa condição explica, inicialmente, a adoção da reserva geográfica e temporal presente na Convenção de 1951.

Sobre a normas ligadas ao RIR relacionadas aos instrumentos de proteção nacional, identificou-se que, em todos os casos, os países internalizaram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 no seus ordenamentos jurídicos nacionais, inclusive com leis específicas para tratar sobre o refúgio. Neste último caso a exceção seria o Equador, como se visualiza no quadro 17.

Quadro 17 - Ratificação dos instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio em Argentina, Brasil e Equador

<b>Países</b>	<b>Lei</b>	<b>Definição ampliada a partir da Declaração de Cartagena de 1984</b>
Argentina	Lei n. 26.165/2006 (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado)	Art. 4º [...] violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.
Brasil	Lei n. 9.474/1997 (Lei de Refúgio)	Art. 1º [...] III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.
Equador	Constituição do Equador de 2008	Art. 91 [...] II - violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Cabe salientar que, nos três casos, os países consideraram, em suas legislações nacionais, a definição ampliada de refugiado, conforme Declaração de Cartagena de 1984. Argentina, Brasil e Equador consideram, como se percebe no quadro 17, a presente violação de direitos humanos que obriga o indivíduo a se deslocar forçadamente. Este entendimento pode ser explicado pelo reconhecimento de uma lacuna de proteção não considerada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

A definição regional de refugiado, presente na Declaração de Cartagena de 1984 e internalizada na legislação nacional dos países em questão, permite uma mudança de foco do elemento subjetivo – medo da perseguição – aos elementos

objetivos que levam à fuga – violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Isso permite uma maior agilidade na concessão de proteção, facilitando o trabalho com diferentes grupos populacionais em busca de soluções.

Em relação a segunda variável, atores não estatais no RIR (participação de atores não estatais), nos três casos é possível perceber a sua importância no Regime Internacional de Proteção aos Refugiados, no que se refere, especialmente, à criação de leis que permitem a regulamentação e o reconhecimento da condição de refugiado, como visualiza-se no quadro 18.

Quadro 18 - Participação de atores não estatais no Regime Internacional de Proteção aos Refugiados

Países	Atores	Resultado
Argentina	ACNUR e <i>Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes</i>	Lei n. 26.165/2006 (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado)
Brasil	ACNUR e sociedade civil	Lei n. 9.474/1997 (Lei de Refúgio)
Equador	ACNUR e o Grupo de Promoção	Lei Orgânica de Mobilidade Humana

Fonte: Elaboração própria (2023).

Na Argentina, o ACNUR e a *Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes* iniciaram um processo de articulação de ações conjuntas visando atuar na defesa dos direitos humanos dos migrantes, que incluem os refugiados (CICOGNA, 2009). Este último ator sintetiza a atuação das organizações da sociedade civil na definição de uma nova política migratória. Suas ações se materializaram em uma análise aprofundada da legislação migratória vigente à época, dos decretos e regulamentos, no intuito de iniciar um diálogo com o Estado.

Concomitantemente à atuação da Mesa, o ACNUR foi responsável, juntamente com as autoridades governamentais, por elaborar um projeto de Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado, que foi aprovado em 2006, dando origem à Lei n. 26.165/2006.

No Brasil, assim como na Argentina, há uma lei específica que trata do refúgio e dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, a Lei 9.474/1997. A sociedade civil (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Secretariado da Cáritas Brasileira, Sociedade Educadora e Beneficente do Sul e outros) e o ACNUR foram fundamentais no processo de construção de uma lei de refúgio no Brasil, com o fornecimento de pautas, de colaboração técnica, e da redação de um anteprojeto que levou à aprovação da Lei 9.474/1997.

Diferentemente dos casos anteriores, no Equador não há uma lei específica e única que trata de refúgio, sendo o tema tratado na Constituição do Equador de 2008 e na Lei Orgânica de Mobilidade Humana de 2017. Em relação a esta última, o Grupo de Promoção (entes governamentais e grupos da sociedade civil) e o ACNUR foram importantes na elaboração de um anteprojeto, contribuindo com apoio técnico e financeiro (CURILLO, 2019; MARIN, 2019).

Para Betts (2010, 2013a), um dos principais atores do RIR é o ACNUR, por ser responsável por coordenar e oferecer uma resposta abrangente às necessidades dos refugiados. Esse ator, juntamente com a sociedade civil, estabeleceu mecanismos de coordenação nacional que levou à adoção de legislações específicas, como em Argentina, Brasil e Equador. O ACNUR, inclusive, reconheceu a complexidade da proteção no contexto migratório, especialmente, daqueles que estão fora do escopo de proteção do RIR, a exemplo dos deslocados ambientais internacionais.

Na impossibilidade de reconhecimento da condição de refugiado aos deslocados ambientais internacionais, conforme os instrumentos internacionais do RIR - Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 -, cabe ao Estado garantir assistência e proteção a esse grupo. Desse modo, verifica-se, nos três casos, a existência de medidas discricionárias do Estado (instrumentos domésticos em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado).

Argentina, Brasil e Equador já possuem medidas de proteção humanitária para aqueles que não podem ser assistidos pelo RIR. Segundo a Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (ST-CSM) e a OIM (2021, p. 25), não se deve confundir medidas de proteção humanitária com proteção complementar, já que:

[a primeira] refere-se às leis, políticas e práticas aplicadas pelos Estados para autorizar a admissão e permanência em seu território de pessoas deslocadas através de fronteiras no contexto de um desastre. [E a segunda] são formas complementares de proteção adotadas pelos Estados para garantir que as pessoas que precisam de proteção internacional efetivamente a recebam, são uma forma positiva de responder de forma pragmática a certas necessidades de proteção internacional.

Para a Iniciativa Nansen (2015), às medidas de proteção humanitária, aplicando-se aos deslocados ambientais internacionais, podem incluir o que segue:

- Concessão de vistos que autorizem a viagem e a entrada destas pessoas ou a suspensão temporariamente dos requisitos de visto;

- Prioridade no processamento de categorias regulares de migração ou a eliminação de certos requisitos de admissão para tais categorias;
- Utilização de esquemas regulares (sub)regionais ou bilaterais de livre circulação para permitir a entrada e permanência destas pessoas; e
- Permissão da entrada e permanência temporária a partir da emissão de vistos humanitários ou outras medidas migratórias excepcionais.

Sendo assim, percebe-se que Argentina, Brasil e Equador adotaram medidas de proteção humanitária para os deslocados ambientais internacionais que permitiram a admissão e permanência nesses países, como pode ser visto no quadro 19, e que se coaduna com a quinta variável, visto ou residência por tempo estimado.

Quadro 19 - Medidas de proteção humanitária em Argentina, Brasil e Equador

País	Opção ou categoria migratória	Fonte
Argentina	<b>Alcance:</b> admissão sem visto. <b>Definição:</b> motivos excepcionais de caráter humanitário.	Lei n. 25.871/2004, Art. 34.
	<b>Alcance:</b> admissão e permanência como residentes temporários. <b>Definição:</b> razões humanitárias.	Lei n. 25.871/2004, Art. 23 (m) e 24 (h). Decreto n. 616/2010, Art. 23 (m) e 24 (h).
Brasil	<b>Alcance:</b> autorização de residência com visto temporário. <b>Definição:</b> motivos de acolhida humanitária.	Lei nº 13.445/2017, Art. 14, I, Art. 30, I. Decreto n. 9.199/2017, Arts. 142, I, e 145.
Equador	<b>Alcance:</b> Admissão e permanência com visto. <b>Definição:</b> motivos humanitários.	Lei Orgânica de Mobilidade Humana, Art. 58 e 66, 5. Decreto n. 354/2022, Art. 93.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Importa mencionar que as medidas de proteção humanitária refletem um novo cenário nacional, que é a entrada de grupos de deslocados forçados – como os deslocados ambientais internacionais - que ultrapassam as fronteiras e não estão no rol de proteção dos sistemas internacionais de proteção. Nos casos analisados, tais medidas são providas temporariamente, gerando a necessidade de encontrar soluções duradouras para esse grupo.

Estas medidas de proteção humanitária podem ser baseadas na lei de migração e categorias excepcionais de imigração – como ocorre nos três casos –, e em disposições relacionadas com a proteção dos refugiados presentes no RIR ou normas semelhantes do direito internacional dos direitos humanos (NANSEN INITIATIVE, 2015).

Destaca-se que os deslocados ambientais internacionais precisam ser admitidos em outros países para fugir de riscos reais para suas vidas ou porque demandam proteção e assistência humanitária não disponíveis no país de origem. Nesse contexto, foi possível analisar o caso dos haitianos, que tiveram que sair do seu país de origem em virtude do terremoto de magnitude 7,3 na escala Richter, ocorrido em 12 de janeiro de 2010 (ONU, 2023).

As consequências desse desastre natural, somadas aos danos materiais e as precárias condições de moradia resultaram em um número crescente de deslocados forçados em direção à Argentina, Brasil e Equador. Na impossibilidade de conceder o *status* de refúgio, conforme critérios estabelecidos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, esses países tiveram que adotar medidas de proteção humanitária para os haitianos.

Desse modo, o quadro 20 traz a concessão de visto ou residência por tempo estimado nos três países.

Quadro 20 - Práticas de regularização migratória para concessão de visto ou residência por tempo estimado com base nas medidas de proteção humanitária

<b>País</b>	<b>Opção ou categoria migratória</b>	<b>Alcance</b>	<b>Fonte</b>
Argentina	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Autorização, pelo prazo de 06 (seis) meses, a concessão de residência temporária aos nacionais da República do Haiti.	Disposição normativa n. 1143-E/2017 do DNM
	Medida de regularização temporária para grupos específicos com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Autorização, pelo prazo de 03 (três), a concessão de residência temporária aos nacionais do México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.	Disposição normativa n. 891/2022 do DNM
Brasil	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Concessão de visto permanente, por razões humanitárias aos nacionais da República do Haiti (prazo regulamento a cada resolução).	Resolução Normativa do CNIg n. 97/2012, 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016.

Equador	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Regularização migratória para nacionais da República do Haiti com visto de não imigrante, categoria 12-XI por um período de 5 (cinco) anos para aqueles que tenham entrado no Equador até 31 de janeiro de 2010.	Decreto Executivo n. 248/2010
---------	---	--	-------------------------------

Fonte: Elaboração própria (2023).

É possível perceber que as práticas de regularização migratória para concessão de visto ou residência por tempo estimado, citadas no quadro 20, tiveram como base considerações humanitárias a partir do reconhecimento dos desastres naturais como causa para os deslocamentos forçados para além das fronteiras nacionais. Tais práticas tiveram início, no caso dos haitianos, em 2010 – ano da ocorrência do terremoto no país –, e se estenderam até o ano de 2017.

Como mencionado, os deslocados ambientais internacionais estão fora do escopo de assistência do RIR. Apesar do escopo limitado de proteção estabelecido na definição tradicional da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, o grupo acima mencionado pode encontrar segurança na definição mais ampla de refugiados estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984. Porém, cabe lembrar que esse instrumento não é vinculativo.

Ainda há, contudo, dificuldades de se considerar causas relacionadas à mudança climática como circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (CANEPA; ESCOBEDO, 2021). Por isso, outros instrumentos legais foram regulamentados por Argentina, Brasil e Equador para os haitianos.

Por fim, a quarta variável - políticas públicas - buscou-se identificar a existência de um plano específico de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e / ou proteção para deslocados ambientais internacionais em Argentina, Brasil e Equador. Nesse caso, adota-se, como Lynn (1980), o entendimento de políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Percebe-se, nos três casos, que não existe um plano específico de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e/ou proteção para deslocados ambientais internacionais, como se visualiza no quadro 21. As ações assistenciais para esse grupo ficam, portanto, resguardadas em termos de políticas migratórias gerais ou das constituições regulamentadas nesses países.

Quadro 21 - Plano específico de desenvolvimento de políticas públicas para a integração e / ou proteção para deslocados ambientais internacionais

País	Plano específico de desenvolvimento de políticas públicas	Proteção por outros instrumentos
Argentina	Inexistente	Lei de Migração n. 25.871/2004 e Plano Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas até 2030
Brasil	Inexistente	Lei de Migração n. 13.445/2017
Equador	Inexistente	Plano Nacional para a Boa Vida (PNBV) 2009-2013: Construindo um Estado Plurinacional e Intercultural

Fonte: Elaboração própria (2023).

A partir do exposto, compreende-se, portanto, que o alargamento do RIR ocorre em Argentina, Brasil e Equador para a proteção dos deslocados ambientais internacionais, em cenário de ausência de adaptação ou negociação internacional. A adaptação deste regime foi verificada em termos de normas, particularmente nos níveis da institucionalização com a legislação (medidas de proteção humanitária presentes na legislação e, conseqüentemente, concessão de regularização migratória) dos três países e na implementação local com as políticas públicas (mesmo que de modo indireto, sendo realizadas em termos de políticas migratórias gerais ou das constituições).

Quadro 22 – Mapeamento de casos por similaridade aplicado a Argentina, Brasil e Equador

Variável independente	Argentina	Brasil	Equador
Instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio	Ratifica a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967	Ratifica a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967	Ratifica a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967
Instrumentos de proteção nacional em matéria de refúgio	Lei n. 26.165/2006 (Lei Geral de Reconhecimento e Proteção ao Refugiado)	Lei n. 9.474/1997 (Lei de Refúgio)	Constituição do Equador de 2008
Atores não estatais no RIR	ACNUR Atores diversos da sociedade civil	ACNUR Atores diversos da sociedade civil	ACNUR Atores diversos da sociedade civil
Normas domésticas em matéria de deslocamento ambiental	Lei n. 25.871/2004, Art. 34. Lei n. 25.871/2004, Art. 23 (m) e 24 (h). Decreto n. 616/2010, Art. 23 (m) e 24 (h).	Lei nº 13.445/2017, Art. 14, I, Art. 30, I. Decreto n. 9.199/2017, Arts. 142, I, e 145.	Lei Orgânica de Mobilidade Humana, Art. 58 e 66, 5. Decreto n. 354/2022, Art. 93..

Visto ou residência por tempo estimado	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).	Medida de regularização temporária para grupo específico com base em considerações humanitárias (afetados por desastres de origem natural).
Políticas públicas de proteção aos deslocados ambientais internacionais	Apenas dentro de leis mais gerais (Lei de Migração n. 25.871/2004 e Plano Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas até 2030).	Apenas dentro de leis mais gerais (Lei de Migração n. 13.445/2017).	Apenas dentro de leis mais gerais (Plano Nacional para a Boa Vida (PNBV) 2009-2013: Construindo um Estado Plurinacional e Intercultural).

Fonte: Elaboração própria (2023).

Vale salientar que a proteção aos deslocados ambientais internacionais, nesse caso dos haitianos, resultante do *regime stretching* se dá no nível doméstico, considerando que esses países não possuem obrigações internacionais vinculativas quanto aos deslocados ambientais internacionais. Assim, a hipótese gerada com base nos resultados expostos neste capítulo é: o alargamento do regime para proteger os deslocados ambientais internacionais ocorre em termos de normas (domésticas e internacionais), particularmente no âmbito da institucionalização e da implementação.

## 7 CONCLUSÕES

O presente estudo buscou responder à pergunta de pesquisa de como ocorre o alargamento (*regime stretching*) do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para proteger os deslocados ambientais internacionais. Para tanto, levou-se em consideração o contexto de ausência de adaptação ou negociação internacional neste sentido, nos casos da Argentina, Brasil e Equador.

O cerne da discussão se centrou em compreender o alargamento do RIR, em especial nos países acima mencionados, para a proteção dos deslocados ambientais internacionais. Entende-se, portanto, que o RIR, criado após a Segunda Guerra Mundial, oferece assistência principalmente às pessoas que fogem da perseguição individualizada ou da violência generalizada. Após sua criação, uma série de novos fatores de deslocamento, como as mudanças ambientais, surgiram fora da estrutura do regime.

Nesse sentido, optou-se por utilizar o termo deslocados ambientais e não refugiados ambientais por entender que, apesar de ultrapassarem as fronteiras em busca de assistência, à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967 – os instrumentos legais do RIR – não reconhecem o critério ambiental para o reconhecimento da condição de refugiado. Logo, essas pessoas não apresentam o temor bem fundado de perseguição por motivos de raça, religião, opinião política, grupo social e nacionalidade.

Para explicar o objeto de análise proposto, a Teoria de Regimes Internacionais foi utilizada como aporte teórico com o intuito de compreender os meios e as condições sob as quais os Estados cooperam entre si, levando à formação e à manutenção dos regimes internacionais. Além disso, tendo em conta a possibilidade de mudança de regimes, o modelo conceitual de alargamento do regime foi discutido e empregado, na medida em que RIR se adaptou para lidar com os deslocados ambientais internacionais em contextos nacionais.

Inicialmente, no segundo capítulo, explanou-se acerca da Teoria de Regimes Internacionais, na literatura de Relações Internacionais, a partir das perspectivas teóricas realistas, cognitivistas e neoliberais, com o intuito de entender o comportamento cooperativo dos atores.

A perspectiva neoliberal, que se aplicou no desenvolvimento desta pesquisa, sugere que o surgimento e a manutenção dos regimes internacionais são explicados a partir do interesse comum dos Estados na cooperação. Ou seja, esse ator busca a maximização de sua utilidade (ganhos absolutos), realizando um cálculo do custo-benefício ao evitar comportamentos individualistas. Desse modo, os regimes podem ter um impacto relevante em um cenário de anarquia internacional, reduzindo os conflitos que possam surgir.

Ao analisar a perspectiva teórica neoliberal aplicada ao Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, foi possível perceber que a sua criação está atrelada à vontade dos Estados em lidar com um problema comum, isto é, o deslocamento forçado para além das fronteiras nacionais. À época isso demandava, portanto, ações coletivas, já que afetava as relações interestatais.

Com base nisso, o terceiro capítulo tratou de explicar, a partir de um contexto histórico, que o RIR surgiu como uma forma de cooperação *ad hoc*, mas que foi institucionalizado, no século XX, com princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões. Por conseguinte, propiciou marcos legais para a proteção dos refugiados – a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

Este capítulo ainda tratou de abordar como os princípios universais do RIR, já consagrados internacionalmente, foram incorporados regionalmente na África (Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África), nas Américas (Declaração de Cartagena) e na Europa (Sistema Europeu Comum de Refúgio). Desse modo, ficou evidente o caráter limitador do RIR, o que exigiu a sua ampliação para atender as realidades e as especificidades regionais do deslocamento forçado.

As considerações trazidas, até então, foram fulcrais para discutir, como evidenciado no capítulo quarto, que o RIR deve ser ampliado com a finalidade de proteger novas categorias de deslocados que não atendem aos critérios estabelecidos nos instrumentos de proteção internacional. Os novos *drivers* de deslocamento transfronteiriço, como as mudanças ambientais, também são motivos que obrigam os indivíduos a saírem dos seus locais de origem, quando se torna impossível a garantia da subsistência.

Sobre isso, o trabalho discutiu ao discutir não somente as causas (naturais, antrópicas ou mistas) e as consequências do deslocamento provocado por motivos

ambientais, mas também o emprego das mais variadas nomenclaturas para designar aqueles que deixam suas casas (ultrapassando ou não as fronteiras internacionais).

Nesse contexto, foi possível destacar que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 foram criados para fornecer proteção às pessoas que fogem da perseguição individualizada em seu país de origem. Entretanto, um crescente número de pessoas está deixando as suas casas por motivos que não contemplam os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado, conforme estes instrumentos. Isso destaca a incapacidade do RIR em responder às necessidades de proteção que surgem das realidades contemporâneas do deslocamento forçado.

A partir de então, a análise se centrou no conceito de *regime stretching* no campo do refúgio para proteger os deslocados ambientais internacionais, tendo em vista lacunas existentes no RIR na assistência e na garantia de direitos a essas pessoas. Buscou-se, em vista disso, explicar que, em um regime, as normas e as organizações podem-se adaptar (mesmo sem renegociação formal). Isso ocorre não apenas por meio de negociação internacional ou institucionalização, mas também em nível de implementação local, por meio do alargamento do regime – sendo este último, o foco desta pesquisa.

A respeito disso, salientou-se que ainda não foi possível a adaptação do RIR no nível negociação internacional, tanto em termos de normas ou de organizações internacionais. Importa mencionar que tampouco foi possível a adaptação do RIR no nível da institucionalização, nem termos de normas ou de organizações internacionais.

Com a finalidade de analisar o alargamento (*regime stretching*) do RIR, foram analisados os casos de Argentina, Brasil e Equador para proteger os deslocados ambientais internacionais. Assim, o capítulo sexto apresentou os aspectos metodológicos para o estudo comparado. Levou-se em conta que a comparação pode ser ferramenta importante para o exame dos mais diversos fenômenos sociais, como o pretendido nesta tese. Para tanto, foi utilizado, portanto, o mapeamento de casos por similaridades para identificar casos conjuntos que sejam causalmente similares.

Nesse íterim, a análise e a comparação foram nas seguintes variáveis independentes: 1) Normas ligadas ao RIR: instrumentos de proteção internacional em matéria de refúgio e instrumentos de proteção nacional; 2) Atores não estatais no RIR: atores não estatais; 3) Medidas discricionárias do Estado: instrumentos domésticos

em matéria de deslocamento ambiental e visto ou residência por tempo estimado; 4) Políticas públicas: programas governamentais de proteção aos deslocados ambientais internacionais.

Os resultados da pesquisa foram delineados no capítulo sexto e geraram a hipótese que o alargamento do regime para proteger os deslocados ambientais internacionais ocorre em termos de normas (domésticas e internacionais), particularmente no âmbito da institucionalização e da implementação. Quanto à institucionalização, os achados revelaram que, nos três casos, a adaptação do RIR se deu a partir das legislações, com a introdução de medidas de proteção humanitária e a concessão de regularização migratória. Em relação à implementação, as políticas públicas que assegurem a proteção aos deslocados ambientais pode ser percebida em termos de políticas migratórias gerais e/ presente nas Constituições dos países. Fica como agenda futura de pesquisa o teste da hipótese levantada.

Como visto também, o alargamento do RIR, nesses casos, ocorre em nível de regime de migração, ou seja, no nível doméstico. Ou seja, isso não gera para Argentina, Brasil ou Equador obrigações internacionais, já que a proteção não está atrelada aos regimes nacionais de refugiados. Isso explica-se pelo fato da adaptação do RIR no nível de negociação internacional não ter sido possível.

Alguns desafios em relação ao desenvolvimento desta pesquisa merecem ser mencionados. O primeiro refere-se a dificuldade de avaliar a proteção em termos de integração local. A introdução de medidas de proteção humanitária e/ou a concessão de regularização migratória pode não representar a real integração dos deslocados ambientais internacionais no país de destino, uma vez que envolve dimensões legais, econômicas, sociais e culturais.

O segundo diz respeito também à impossibilidade de analisar, na prática, a implementação de políticas públicas para os deslocados ambientais internacionais em Argentina, Brasil e Equador. A indicação da presença, em termos de políticas migratórias gerais e/ou nas constituições dos países, não garante que esse grupo tenha acesso, de fato, a direitos básicos no país destino, como educação, saúde e moradia.

Em suma, a expectativa é de que essa tese possa contribuir, empiricamente, com o avanço do conhecimento acerca do alargamento de regimes, como o RIR. Ademais, considera-se pertinente a discussão sobre os critérios estabelecidos pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional de

1967, isto é, o receio fundado de perseguição, uma vez que diversas pessoas não conseguem comprovar esse critério. Isso porque o deslocamento é resultado de uma interação complexa, que inclui motivações ambientais.

Para além disso, espera-se que, a partir das lacunas e dos desafios apontados nesta pesquisa, outros estudos possam ser desenvolvidos acerca dos deslocados ambientais internacionais. O que pode incluir os mais variados contextos - políticos, sociais e econômicos -, bem como em áreas correlatas ou em outras áreas do conhecimento, que estejam vinculadas às Relações Internacionais.

## REFERÊNCIAS

ABEBE, T. T.; ABEBE, A.; SHARPE, M. **The Convention is one of the most widely ratified treaties in Africa, but implementation gaps still exist.** UNHCR, African Report, n. 19, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar19.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** ACNUR, Geneva, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** ACNUR, Geneva, 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **GEN General Policy on Liberation Movements.** Memo to Deputy High Commissioner from Pierre Coat, “Territories Under Portuguese Administration—Contingency Plans”, ACNUR, Geneva, 1974.

\_\_\_\_\_. **Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina.** ACNUR, Ciudad de México, 1981. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Seminario sobre Asilo Político v Situación del Refugiado.** ACNUR, La Paz, 1983. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0183.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0183>. Acesso em: 20 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena de 1984.** ACNUR, Cartagena, 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020

\_\_\_\_\_. **Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Cartagena Declaration on Refugees (Submitted by the African Group and the Latin American Group).** EC/1992/SCP/CRP.6. ACNUR, Geneva, 1992. Disponível em: [https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd214/persons-covered-oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems.html#\\_ga=2.101232001.10674363.1588786615-1236216805.1588786615](https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd214/persons-covered-oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems.html#_ga=2.101232001.10674363.1588786615-1236216805.1588786615). Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Terminology Related to Refugee Law.** Geneva: UNHCR, 1995.

\_\_\_\_\_. **La Evolución Dinámica del Desplazamiento.** San José: ACNUR, 2000a.

\_\_\_\_\_. **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária.** Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000b.

\_\_\_\_\_. Documents from the League of Nations Archives. **Refugee Survey Quarterly**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 71–73, 2003.

\_\_\_\_\_. **2005 Global Refugee Trends.** ACNUR, Geneva, 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/uk/4486ceb12.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Fiftieth Anniversary of the Hungarian uprising and refugee crisis.** ACNUR, Geneva, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/latest/2006/10/453c7adb2/fiftieth-anniversary-hungarian-uprising-refugee-crisis.html>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados.** Genebra: ACNUR, 2008.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Archive Gallery Algeria 1954 to 1962.** ACNUR, Geneva, 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/archives/4a3272846/unhcr-archive-gallery-algeria-1954-1962.html+%cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Historical Refugee Data.** ACNUR, Geneva, 2010a. Disponível em: <http://data.unhcr.org/dataviz/>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Global Trends 2010.** ACNUR, Geneva, 2010b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4dfa11499.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **The state of the world's refugees 2012: in search of solidarity.** Oxford: Imprensa da Universidade de Oxford, 2012.

\_\_\_\_\_. **Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions.** 7 ed. Geneva, Switzerland: Division of International Protection, 2014.

\_\_\_\_\_. **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements.** ACNUR, Geneva, 2014b. Disponível em: [https://www-unhcr-org.translate.google/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-unhcr-org.translate.google/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc). Acesso em: 11 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Global Trends Forced Displacement in 2015.** ACNUR, Geneva, 2015b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Regional Summaries Africa.** ACNUR, Geneva, 2018. Disponível em: [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2018/pdf/03\\_Africa.pdf#\\_ga=2.46778660.204379661.1589289639-691778447.1588896020](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2018/pdf/03_Africa.pdf#_ga=2.46778660.204379661.1589289639-691778447.1588896020). Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Global Trends Forced Displacement in 2018.** ACNUR, Geneva, 2018b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Central Africa and the Great Lakes.** ACNUR, Geneva, 2019a. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/33?y=2019>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **East and Horn of Africa.** ACNUR, Geneva, 2019b. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/38?y=2019>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Southern Africa.** ACNUR, Geneva, 2019c. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/37?y=2019>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **West Africa.** ACNUR, Geneva, 2019d. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/32?y=2019>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **UNHCR's mandate for refugees, stateless persons and IDPs.** UNHCR: Geneva, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Américas.** ACNUR, Brasília 2020b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/onde-estamos/americas/>. Acesso em: 21 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.** ACNUR, Geneva, 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>. Acesso em: 11 jan 2021.

\_\_\_\_\_. **África.** ACNUR, Geneva, 2022a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/africa.html>. Acesso em: 30 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Localizador de dados de refugiados** ACNUR, Geneva, 2022b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=x5rhHN>. Acesso em: 30 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Refugee Data Finder.** ACNUR, Geneva, 2023a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=HYo7x4> Acesso em: 21 mar. 2023.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, [s.i.], n. 47, p. 201-246, 1999.

ADLER, E.; HAAS, P. M. Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. **International Organization**, Massachusetts, v. 46, n. 1, p. 367-390, 1992.

AFRICAN UNION. Council of Ministers. **Resolutions and recommendations of the Second Ordinary Session of the Council of Ministers held in Lagos.** Nigeria, 1964a. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/decisions/9575-council\\_en\\_24\\_29\\_february\\_1964\\_council\\_ministers\\_second\\_ordinary\\_session.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9575-council_en_24_29_february_1964_council_ministers_second_ordinary_session.pdf). Acesso em 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolutions and recommendations of the Third Ordinary Session of the Council of Ministers held in Cairo.** Egypt, 1964b. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9569->

council\_en\_13\_17\_july\_1964\_council\_ministers\_third\_ordinary\_session.pdf Acesso em 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.** Addis Ababa, 1969. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005\\_-\\_oau\\_convention\\_governing\\_the\\_specific\\_aspects\\_of\\_refugee\\_problems\\_in\\_africa\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_e.pdf). Acesso em 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **List of countries which have signed, ratified/acceded to the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.** Addis Ababa, 2019. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-sl-OAU%20Convention%20Governing%20the%20Specific%20Aspects%20of%20Refugee%20Problems%20in%20Africa.pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

ALFONSO, A. **La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria.** Buenos Aires: OIM, 2013.

ALLISON, G. **Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.** New York: Harper Collins, 1971.

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL. **Temporary Protected Status: An Overview.** American Immigration Council, Washington, D.C., 2021. Disponível em: [https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/temporary\\_protected\\_status\\_an\\_overview\\_0.pdf](https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/temporary_protected_status_an_overview_0.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

AMMER, M. et al. **Time to Act - How the EU Can Lead on Climate Change and Migration.** Belgium: Heinrich-Böll-Stiftung, European Union, 2014.

AMMER, M.; STADLMAYR, L. **Climate Change and Human Rights: the Status of Climate Refugees in Europe.** Research project on climate change. Vienna: Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (BIM), 2009a.

\_\_\_\_\_. **Legal status and legal Treatment of environmental refugees.** Research project on climate change. Vienna: Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (BIM), 2009b.

ANDRADE, J. H. F. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 389–409, 1998.

\_\_\_\_\_. Derecho de los Refugiados en América Latina; Reflexiones sobre su futuro. In: NAMIHAS, S. (org). **Derecho Internacional de los Refugiados.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005.

\_\_\_\_\_. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946 – 1952)**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ANDRADE, J. P. Migrantes Humanitários: algumas perspectivas. In: JUBILUT, L. L.; FRINHANI, F. M. D.; LOPES, R. O. (orgs.). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

ANDRADE, J. H. F.; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, 2002.

APRILE, S. **Le Siècle des exilés. Bannis et proscrits de 1789 à la Commune**. Paris: CNRS Éditions, 2010.

ARAÚJO NETO, R. A. L. **Os efeitos da ausência de proteção internacional ao deslocamento ambiental: os deslocados do sertão nordestino brasileiro**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2016.

ARGENTINA. **Ley 15.869. Aprobación de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados**. Diário Oficial s/n, 11 de outubro de 1961. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/topic,57f504724e,57f509035,57f76aa933c,0,,ARG.html>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 17.468. Aprobación de la Adhesión al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**. Diário Oficial s/n, 10 de outubro de 1967. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/type,LEGISLATION,,ARG,57f76a5a26,0.html>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 23.160. Estatuto de Refugiados**. Diário Oficial s/n, 30 de outubro de 1984. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23160-26367/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 464. Créase en su ámbito un Comité de Elegibilidad para Refugiados**. Diário Oficial s/n, em 14 de março de 1985. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-464-1985-31980/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. Lei nº 24.430. Constitución de la Nación Argentina**. Diário Oficial s/n, em 03 de janeiro de 1995. Disponível em: <https://observatoriologislativocele.com/pt/Constitui%C3%A7%C3%A3o-da-Na%C3%A7%C3%A3o-Argentina/>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Comité de Elegibilidad para los Refugiados. Acta Resolutiva n. 465. Buenos Aires, 24 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fc77913.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 25.871. Ley de Migraciones.** Diário Oficial s/n, em 21 de janeiro de 2004. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/ley\\_de\\_migraciones\\_argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf). Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 26.165 de 2006. Ley general e reconocimiento y protección al refugiado.** Diário Oficial s/n, em 01 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/46d559e92.html>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministerio Pública de la Defensa. **Resolución DGN n. 1.071.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 18 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6311.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Migraciones. **Disposición n. 72.033. Procedimientos y requisitos respecto de tramitaciones que queden comprendidas en lo previsto en el inciso m) del Artículo 23 de la Ley Nº 25.871.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 23 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-72033-2007-134895/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 616. Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 03 de maio de 2010. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministerio Pública de la Defensa. **Resolución DGN n. 1055.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 30 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/Resolucion%201055-2011.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Migraciones. **Disposición n. 1143-E.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 15 de março de 2007. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1143-2017-272890/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Migraciones. **Disposición n. 891/2022.** Publicada no Diário Oficial s/n, em 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-891-2022-364999/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Migraciones. **Residencias.** DNM, 2022. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/residencias>.  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1143-2017-272890/texto>. Acesso em: 08 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Migraciones. **Legislación y Avisos Oficiales Disposición 1891/2021.** DNM, 2021. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246773/20210712?busqueda=1>. Acesso em: 08 abr. 2023.

ASHLEY, R. K. The Poverty of Neorealism. **International Organization**, Cambridge, v. 38, n. 2, p. 225-86, 1984.

ASYLUM ACCESS *et al.* **La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe**. S. I.: Asylum Access, 2014.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Cambridge, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

AZARIAN, R. Potentials and limitations of comparative method in social science. **International Journal of Humanities and Social Science**, [S. I.], v. 1, n. 4, p. 113-125, 2011.

BARBERIA, L. **Desenho de pesquisa em política comparada**. Brasília: Enap, 2019.

BARBOSA, M. I. Bossuet e a revogação do Édito de Nantes. **Akrópolis**, Umuarama, v. 14, n. 3 e 4: 99-108, 2006.

BARICHELO, S. E. F. **Direito dos Refugiados na América Latina: o Plano de Ação do México e o vaticínio de Hanna Arendt**. 2009. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

BARICHELO, S. E. F.; ARAUJO, L. E.B. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2014.

BARNETT, L. **Global governance and the evolution of the international refugee regime**. Working Paper n. 54, UNHCR, 2002. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3c7529495.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BARRETO, L. P. T. F. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, L. P. T. F. (Org). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARTELEGA, C. F. **A assistência internacional aos refugiados: da Liga das Nações ao pós-guerra fria**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2007.

BASEDAU, M.; KÖLLNER, P. Area Studies, Comparative Area Studies, and the Study of Politics: Context, Substance, and Methodological Challenges. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, [S. I.], v. 1, n. 1, p. 105–124, 2007.

BATES, D. C. Environmental refugees? classifying human migrations caused by environmental change. **Population and Environment**, Houston, v. 23, n. 5, p. 465–477, 2002.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELOW, R.; WIRTZ, A.; GUHA-SAPIR, D. **Disaster category classification and peril terminology for operational purposes**. Working paper, CRED, 2009.

BENEDICT, P. **Refugee churches and exile centers in the French Reformation**. Roma: École Française de Rome, 2007.

BENEDICT, K. **Global Governance**. Chicago, Illinois: MacArthur Foundation, 2015.

BETTS, A. Survival Migration: A New Protection Framework. **Global Governance**, New York, v. 16, n. 3, p. 361-382, 2010.

\_\_\_\_\_. **Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement**. Ithaca: Cornell University Press, 2013a.

\_\_\_\_\_. State fragility, refugee status and 'survival migration'. **Forced Migration, Review**, Oxford, v. 43, n. 1, p. 4-6, 2013b.

\_\_\_\_\_. The global governance of crisis migration. **Forced Migration, Review**, Oxford, v. 45, n. 1, p. 76-79, 2014.

\_\_\_\_\_. **The Normative Terrain of the Global Refugee Regime**. Ethics and International Affairs, Oxford, 2015. Disponível em: <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2015/the-normative-terrain-of-the-global-refugee-regime/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **MMC interviews Alexander Betts: A time for bold vision**. Mixed Migration Centre, 2019. Disponível em: <https://mixedmigration.org/articles/mmc-interviews-alexander-betts-a-time-for-bold-vision/>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BIEHLE, M. Intergovernmental Committee on Refugees. **International Organization**, Oxford, v. 1, n. 1, p. 144-145, 1947.

BIERMANN, F.; BOAS, I. Protecting climate refugees: the case for a global protocol. **Environment Science and Policy for Sustainable Development**, Philadelphia, v. 50, n. 6, p. 8-17, 2008.

\_\_\_\_\_. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 10, n. 1, p. 60-88, 2010.

BLACK, R. **Refugees, environment and development**. Londres: Longman Development Studies, 1998.

\_\_\_\_\_. **Environmental refugees: myth or reality?** ACNUR, Geneva, Working Paper n. 34, 2001. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-lk/3ae6a0d00.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

BLYTH, M. Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. **Comparative Politics**, New York, v. 29, n. 2, p. 229-250, 1997.

BOGARDI, J. **As ranks of “environmental refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support.** United Nations University, Bonn, 2005. Disponível em: <https://archive.unu.edu/media/archives/2005/mre29-05.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20 nov. 2020.

BOLOGNESI, B. O que é e para que serve? Prós e contras do método comparado em Ciência Política. In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método.** 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

BORRÀS, S. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho**, Montevideo, v. 19, n. 2, p. 85-108, 2006.

BORRÀS, S.; FELIPE, S. Las migraciones ambientales: un análisis de las actualizaciones jurídico-políticas. In: JUBILUT, L. L. *et al.* (Orgs.). **Refugiados Ambientais.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

BOWEN, G. A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. **Qualitative Research Journal**, Wagon Lane, v. 9, n. 2, p. 27–40. 2009.

BRAGA, P. B. A. Pesquisa qualitativa em debate: entre especificidades e “novas” concepções nos estudos comparativos. **Teoria e Pesquisa**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 150-173, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.815. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?/legisla/legislacao.nsf/View\\_Identificacao/lei%206.815-1980&OpenDocument](https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?/legisla/legislacao.nsf/View_Identificacao/lei%206.815-1980&OpenDocument). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.474. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.445. Institui a Lei de Migração.** Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em Números.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em Números.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 17**. Brasília, DF: Presidência da República, [1987]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/nav-guiada/rn-17>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria Interministerial n. 394**. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 27**. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20situa%C3%A7%C3%B5es,DE%2012%2F12%2F2017\)%3A](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20situa%C3%A7%C3%B5es,DE%2012%2F12%2F2017)%3A). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 97**. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 106**. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/component/k2/item/11240-resolucao-normativa-n-106-de-24-de-outubro-de-2013>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 113**. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20do,30%20de%20outubro%20de%202017>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 117**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=301701>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução Normativa n. 123**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Ata da VII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração - CNIg realizada em 09 de setembro de 2015**. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes/cni/atas>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial n. 10. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTE>

RIAL%20N%C2%BA%2010,%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf.  
Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **A imigração haitiana ao Brasil: características sociodemográficas e laborais na região Sul e no Distrito Federal.** OBMigra, Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 11. Aprova a Convenção de 25 de julho de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952.** Brasília, DF: Presidência da República, [1960]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 50.215. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.** Brasília, DF: Presidência da República, [1961]. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%2050.215-1961?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2050.215-1961?OpenDocument). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 98.602. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.** Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d98602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 86.715. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=86715&ano=1981&ato=96fQTWU5ENrRVT5fe>. Acesso em: 20 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo n. 9.873. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração.** Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%209.873-2019?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%209.873-2019?OpenDocument). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRADY, H.; COLLIER, D. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards.** Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

BRADY, H.; COLLIER, D.; SEAWRIGHT, J. Refocusing the discussion of methodology. In: BRADY, H.; COLLIER, D. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards.** Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

BRETTELL, C. B.; HOLLIFIELD, J. H. **Migration Theory. Talking across Disciplines.** New York and London: Routledge, 2008.

BROWN, O. **Migration and climate change.** Genebra: IOM, 2008.

BURBANO, M. A. **Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”**. Dissertação (Mestrado em Migrações Internacionais Contemporâneas) - Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2012.

BUHAUG, H. Climate Change and Conflict: Taking Stock. **Peace Economics, Peace Science and Public Policy**, v. 22, n. 4, p. 331–338, 2016.

BYRNE, R.; NOLL, G.; VEDSTED-HANSEN, J. Understand refugee law in an enlarged European Union. **Ejil**, Florence, v. 15, n. 2, p. 355-379, 2004.

CANEPA, V.; ESCOBEDO, D. G. **Can Regional Refugee Definitions Help Protect People Displaced by Climate Change in Latin America?** Refugees International, 2021. Disponível em: <https://www.refugeesinternational.org/can-regional-refugee-definitions-help-protect-people-displaced-by-climate-change-in-latin-america/&cd=20&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=b>. Acesso em: 04 jul. 2023.

CANTO, D. **Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe**. Geneva: PDD, 2018.

CARRILLO, A. M. M. **Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio: Experiencias de colombianos en Ecuador y Canada**. Cali: Autónoma de Occidente, 2019.

CARVALHO, G. S. Autonomia e relevância dos regimes. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 238-329, 2005.

CASTLES, S. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate**. UNHCR, Geneva, Working Paper n. 70, 2002. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/3de344fd9/environmental-change-forced-migration-making-sense-debate-stephen-castles.html>. Acesso em 30 nov. 2020.

CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. **Revista de Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 2, n. 1, 2011.

CEJA, I.; RAMÍREZ, J. G. La migración haitiana en la región andina y Ecuador: políticas, trayectorias y perfiles. **Estudios Fronterizos**, Baja California, v. 23, n. 1, p. 1-24, 2022.

CENTRE FOR REFUGEE STUDIES. **The Temporary Protection of Refugees: A Solution-Oriented and Rights Regarding Approach**. Discussion Paper prepared under the auspices of the research project A Toward the Reformulation of International Refugee Law, York University, 1996.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY DISASTER DATABASE. **General Classification**. CRED, Brussels, 2009. Disponível em: <https://www.emdat.be/classification>. Acesso em 04 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Human cost of disasters. An overview of the last 20 years 2000-2019.** Bruxelas: CRED, 2020.

\_\_\_\_\_. **Classification.** CRED, 2021a. Disponível em: <https://www.emdat.be/classification>. Acesso em 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **The International Disaster Database.** CRED, 2021b. Disponível em: <https://www.emdat.be/>. Acesso em 27 dez. 2021.

CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa dos Caminhos: Deslocamentos no meio rural.** São Paulo: GVCES, 2015.

CEPALUNI, G. Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 51-99, 2005.

CERVI, E. U. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política.** Curitiba: CPOP/UFPR, 2017.

CHETAIL, V.; BRUYCKER, P.; MAIANI, F. **Reforming the common European asylum system: the new European refugee law.** Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016.

CHIARELLO, L. M. **Las políticas públicas sobre migraciones y a sociedad civil en América Latina.** New York: Scalabrini International Migration Network, 2011.

CICOGNA M. Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX. **Historia actual online**, Cádiz, v. 1, n. 18, p. 51-63, 2009.

CLARO, C. C. A. B. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Refugiados do Clima. Quem são e o que fazer por eles?** UNIVESP, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/16547355/CLARO\\_Carolina\\_Refugiados\\_do\\_Clima\\_o\\_que\\_e\\_s%C3%A3o\\_e\\_o\\_que\\_fazer\\_por\\_eles](https://www.academia.edu/16547355/CLARO_Carolina_Refugiados_do_Clima_o_que_e_s%C3%A3o_e_o_que_fazer_por_eles). Acesso em 30 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional.** 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. **REMHU**, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, 2020.

COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINIFTER, I. W. (ed.). **Political Science: The State of the Discipline II.** Washington, D. C.: American Political Science Association, 1993.

COOPER, J. B. Environmental refugees: meeting the requirements of the refugee definition. **New York University Environmental Law Journal**, New York, v. 6, n. 2, p. 480 - 529, 1998.

CORRÊA, M. A. S. *et al.* Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, 2015.

COSTA, N. B. F.; PENCHASZADEH, A. P. Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, Buenos Aires, v. 42, n. 95, p. 293-321, 2017.

COURNIL, C. The protection of 'environmental refugees' in international law. In: FIGUET, E.; PÉCOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. (eds). **Migration and Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, London, v. 10, n. , p. 126-151, 1981.

\_\_\_\_\_. Multilateralism and World Order. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 18, n. 2, p. 161-180, 1992.

CURILLO, J. P. O. Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración. **AFESE**, Quito, n. 65, v. 1, p. 13-30, 2019.

DAVIES, S. E. Redundant or essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 19, n. 4, p. 703-728, 2007.

DAVIES, K. *et al.* The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change. **Journal of Human Rights and the Environment**, Cheltenham, v. 8, n. 2, p. 217-253, 2017.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **Propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana**. Quito: Defensoría del pueblo, 2013.

DÉLANO, A. Survival Migration and regime stretching: conceptual clarifications. **European Political Science**, London, v. 14, n. 1, p. 60-63, 2014.

DOCHERTY, B.; GIANNINI, T. Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees. **Harvard Environmental Law Review**, Harvard, v. 33, n. 2, p. 349-405, 2009.

DOMENECH, E. **Siete conceptos para interrogar las políticas de migración e incomodar a tecnócratas y doxósofos Conversatorio sobre migraciones internacionales desde América Latina**. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, 2019.

DREZNER, D. **All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2007.

ECUADOR. **Decreto n. 3.293. Reglamento para la aplicacion en el Ecuador de las normas contenidas en la convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967, del 30 de septiembre de 1987**. Publicado no Diário Oficial s/n, de 30 de setembro de 1987. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0066.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.301. Reglamento para la aplicación en el ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su Protocol de 1967**. Publicado no Diário Oficial n. 933, de 06 maio de 1992. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fbdf013.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.635. Dictar las siguientes reformas al Decreto Ejecutivo n. 3301 de 6 de mayo de 1992**. Publicado no Diário Oficial n. 265, de 25 de março de 2009. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/4fff5482.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.182. Reglamento para aplicacion en Ecuador del derecho de refugio**. Publicado no Diário Oficial n. 727, de 19 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/54f427764.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. **Guía de derechos humanos y movilidad humana**. Quito Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 1967**. Diário Oficial n. 133, de 25 de maio de 1967. Disponível em: [https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion\\_1967.pdf](https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 1899 del 27 de diciembre de 1971. Ley de migración**. Diário Oficial n. 00, de 30 de dezembro de 1971. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 1979**. Diário Oficial n. 800, de 27 de março de 1979. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1978.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 1984**. Diário Oficial n. 763, de 12 de junho de 1984. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1884.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 1993**. Diário Oficial n. 183, de 5 de maio de 1993. Disponível em: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1978-codificada-en-1993.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 1998.** Diário Oficial n. 1 de 11 de agosto de 1998. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1998.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constitución del Ecuador de 2008.** Diário Oficial n. 449 de 20 de outubro de 2008. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.** Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 248.** Publicado no Diário Oficial s/n, de 09 de fevereiro de 2010. Disponível em: [https://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto\\_248\\_2010-02-9\\_equateur.pdf](https://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto_248_2010-02-9_equateur.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. **Proceso de regularización especial.** Quito, Ecuador, 2010. Disponível em: [www.cancilleria.gob.ec/](http://www.cancilleria.gob.ec/). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ley Orgánica de Movilidad Humana.** Diário Oficial n. 938 de 06 de fevereiro de 2017. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/decreto\\_111.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/decreto_111.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 354. reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.** Publicado no Diário Oficial n. 18, de 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/54f427764.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

EICHENGREEN, B. **Hegemonic stability theories of the international monetary system. Working Paper** No. 2193, 1987. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6820161.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Globalização do Capital: história do sistema financeiro mundial.** São Paulo: Editora 34, 2000.

EISEN, Y. **Miraculous Journey.** Israel: Targum Press, 2004.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees.** Nairobi: UNEP, 1985.

FALSTROM, D. Z. 2 Stemming the flow of environmental displacement: creating a convention to protect persons and preserve the environment. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, Colorado, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2001.

FELLER, E. International refugee protection 50 years on: The protection challenges of the past, present and future. **Revue Internationale De La Croix-Rouge/International Review of the Red Cross**, Geneva, v. 83, n. 843, p. 581-606, 2001.

FERNANDES, D.; *et al.* Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN n. 97/2012: uma avaliação preliminar. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 8, n. 8, p. 55-72, 2013.

FERRIE, J. P.; HATTON, T. J. **Two Centuries of International Migration**. Discussion Paper No. 7866, Bonn, 2013. Disponível em: <http://ftp.iza.org/dp7866.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FLINTAN, F. **Environmental Refugees - A Misnomer or a Reality?**. Conference Report on Environmental Security and Conflict Prevention, [s. i.], 2001. Disponível em: [https://www.reseau-terra.eu/IMG/doc/Paper\\_for\\_Wilton\\_Park-1.doc](https://www.reseau-terra.eu/IMG/doc/Paper_for_Wilton_Park-1.doc). Acesso em 20 nov. 2020.

FINNEMORE, M.; GOLDESTEIN, J. **Back to Basics State Power in a Contemporary World**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FITZPATRICK, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. **The American Journal of International Law**, Washington, D.C., v. 94, n. 2, p. 279-306, 2000.

FOLLY, M. **Migrantes invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil**. Artigo Estratégico 29, Instituto Igarapé, 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Migrantes-invis%C3%ADveis.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

FRANCK, T. M. **The Power of Legitimacy Among Nations**. New York: Oxford University Press, 1990.

FREITAS, J. S. **Para além dos laços de solidariedade: a cooperação técnica brasileira em segurança alimentar com a África Lusófona (2003-2016)**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

FREITAS, C. M. *et al.* Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, n. 9, p. 3645-3656, 2014.

GALBREATH, D. J.; MCEVOY, J. How Epistemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe. **European Integration**, [s.i.], v. 35, n. 2, p. 169–186, 2013.

GALE, F. P. **The Tropical Timber Trade Regime**. New York: Macmillan Press LTD, 1998.

GALINDO, G. R. B. **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.

GARCÍA, M. C. **Does the United States Need a Climate Refugee Policy?** Historical Climatology, [s.i.] 2019. Disponível em:

<https://www.historicalclimatology.com/features/does-the-united-states-need-a-climate-refugee-policy>. Acesso em: 11 jan. 2022.

GATRELL, P. Refugees and Forced Migrants during the First World War. **Immigrants & Minorities**, Derby, v. 26, n. 1-2, p. 82–110, 2008.

GEDDES, B. Paradigms and Sand Castles in Comparative Politics. In: CROTTY, W. **Political Science, Looking to the Future**. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1991.

GEHRING, T. **Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance**. Frankfurt: Lang, 1994.

GEMENNE, F. How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the 'environmental migration' concept. In: FIGUET, E.; PECOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. (eds). **Migration and climate change**. Cambridge, Paris: University Press/UNESCO, 2011.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

GILPIN, R. The Politics of Transnational Economic Relations. In: KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. (eds.). **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.

GLYNN, I. The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 25, n. 1, p. 134–148, 2012.

GOODWIN-GILL, G. S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, A. Regimes Internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, Brasília, v. 12, n. 125, 2011, p. 40-45.

GONÇALVES, R. M.; SILVA, L. M. F. Deslocamento forçado no crescimento de desastres ambientais: a violação dos direitos humanos como pré-requisito para o reconhecimento do refúgio ambiental no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p.13-35, 2020.

GONZALEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2008.

GONZÁLEZ, J. C. M. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, T. F. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GRAY, H. Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. **Liverpool Law Review**, Liverpool, v. 34, n. 3, p. 175-193, 2013.

GRIECO, J. M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, Massachusetts, v. 42, n. 3, p. 485-507, 1988a.

\_\_\_\_\_. Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma. **Journal of Politics**, Chicago, v. 50, n. 3, p. 600-24, 1988b.

\_\_\_\_\_. The Relative-Gains Problem for International Cooperation: Comment. **American Political Science Review**, Washington, v. 87, n. 3, p. 727-743, 1993a.

\_\_\_\_\_. Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. In: BALDWIN, D. A. (ed.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York, Columbia University Press, 1993b, p. 301-338.

GROTIUS, H. **De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres**. Washington: Carnegie Institute, 1925.

GUHA-SAPIR, D. et al. **Annual Disaster Statistical Review 2016**. Brussels: CRED, 2016.

GWYNN, M. Structural Power and International Regimes. **Journal of Political Power**, Londres, v. 12, n. 2, 200-223, 2019.

HAAS, P. M. Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. **World Politics**, Cambridge, v. 32, n. 3, p. 357-402, 1980.

\_\_\_\_\_. Words Can Hurt you; Or, Who Said what to Whom about Regimes. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 207-243, 1982.

\_\_\_\_\_. **When Knowledge is Power**. Berkeley: University of California Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Massachusetts, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992a.

\_\_\_\_\_. Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone. **International Organization**, Massachusetts, v. 46, n. 1, p. 187-224, 1992b.

\_\_\_\_\_. Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation. In: RITTBERGER, V. (ed.) **Regime Theory and International Relations** Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 168-1993.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. A. Theories of International Regimes. **International Organization**, Massachusetts, v. 41, n. 3, p. 491-518, 1987.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. 2.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HAMMAR, T. **European Immigration Policy. A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Power, Knowledge: The Study of International Regimes. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 40, n. 2, p. 177-228, 1996.

\_\_\_\_\_. **Theories of International Regimes**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Integrating theories of international regimes. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 26, n. 1, p. 3-33, 2000.

HATHAWAY, J. C.; NEVE, A. Making International Refugee Law Relevant Again: A proposal for collectivized and solution-oriented protection. **Harvard Human Rights Journal**, Havard, v. 10, [s.i.], p. 115-211, 1997.

HATTON, T. J. European Asylum Policy. **National Institute Economic Review**, Cambridge, v. 194, n. 1, p. 106-119, 2005.

HAWKINS, D. G. et al. **Delegation and Agency in International Organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HAYDU, M. Refugiados angolanos em São Paulo: entre a integração e a segregação. **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, n. 5, [s.i.], p. 157-184, 2009.

HENS, L. Environmentally Displaced People. **Regional Sustainable Development Review Africa**, Addis Ababa, v. 2, n 1, p. 1-7, 2007.

HENRIQUES, A. B. L. A (in)efetividade do Sistema Europeu Comum de Refúgio na proteção dos refugiados na União Europeia. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 120-136, 2014.

HIGGINS, S. S. S.; SILVEIRA, M. C. Perspectivas analíticas e programas de pesquisa sobre a cooperação social. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, p. 678-688, 2015.

HODGKINSON, D. et al. **Towards a convention for persons displaced by climate change: key issues and preliminary responses**. Bristol, UK: Environmental Science, 2009.

\_\_\_\_\_. The Hour When the Ship Comes. **Monash University Law Review**, Bandar Sunway, v. 36, n. 1, p. 69-120, 2010.

HOFFMANN, S. International Organization and the International System. In: GOODRICH, L.; KAY, D. A. (eds.). **International Organization: Politics and Process**. Madison: University of Wisconsin Press, 1973.

HOFMANN, R. Refugee Law in the African Context. **Heidelberg Journal of International Law**, Heidelberg, v. 52, [s.i.], p. 318-333, 1992.

HOLZER, V. **The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence**. Division of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/50474f062.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

HOMER-DIXON, T. On the threshold environmental changes as causes of acute conflict. **International Security**, Cambridge, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

\_\_\_\_\_. Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases. **International Security**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 5-40, 1994.

HUNTER, L. M.; LUNA, J. K.; NORTON, R. M. Environmental Dimensions of Migration. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v. 41, n. 1, p. 377-397, 2015.

HURRELL, A. International Society and the Study of Regimes. In: RITTBERGER, V. (ed.) **Regime Theory and International Relations Oxford**: Oxford University Press, 1993.

IDMC. **Global Report on Internal Displacement 2022**. Geneva: IDMC, 2022.

\_\_\_\_\_. **Discussion note: migration and the environment**. MC/INF/288, 2007. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf). Acesso em 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change**. Geneva: IOM, 2010.

IFRC. **Myanmar: Cyclone Nargis 2008 facts and figures**. IRFC, Geneva, 2011. Disponível em: <https://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/myanmar/myanmcejaar-cyclone-nargis-2008-facts-and-figures/>. Acesso em 20 nov. 2020.

IOM. **Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations**. Geneva: IOM, 1996.

\_\_\_\_\_. **Glossário sobre migrações**. Geneva: IOM, 2009.

INDERFURTH, A. K. F.; FABRYCKY, D.; COHEN, S. **The 2004 Indian ocean tsunami: one year report**. The Sigur Center for Asian Studies, Washington, D.C., 2005. Disponível em: <https://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/scap/SCAP25-Tsunami2.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Base de Datos**. INEC, 2010. Disponível em: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DA ARGENTINA. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. INDC, 2010. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-999-999-Censo-2010>. Acesso em: 08 abr. 2023.

JACOBSON, J. L. **Environmental refugees: a yardstick of habitability**. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1988.

JANMYR, M. Non-signatory States and the international refugee regime. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 67, n. 1, p. 39-42, 2021.

JERVIS, R. Security Regimes. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 357-378, 1982.

JOAQUIM, E. B. Entre duas realidades: Os realismos e a relação entre as estruturas doméstica e internacional. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 36, p. 73-86, 2012.

JONES, M. Expanding the Frontiers of Refugee Law: Developing a Broader Law of Asylum in the Middle East and Europe. **Journal of Human Rights Practice**, Oxford, v. 9, n. 2, 2017.

JÖNSSON, C.; TALLBERG, J. Institutional Theory in International Relations. In: PIERRE, J.; PETERS, B. G.; STOKER, G. (eds.). **Debating institutionalism**. Manchester: Manchester University Press, 2008.

JUÁREZ, F.; GUERRA, A. Características Socioeconómicas y Salud en Personas Pobres y Desplazadas. **Psicología: Teoría e Pesquisa**, Brasília, v. 27, n. 4, p. 511-519, 2011.

JUBILUT, L. L. *et al.* (Orgs.). **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O. The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes 1967-1977. In: HOLSTI, O. R.; SIVERSON, R. M.; GEORGE, A. L. **Change in the International System**. Boulder: Westview Press, 1980.

\_\_\_\_\_. The demand for international regimes. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

\_\_\_\_\_. **Depois da hegemonia: cooperação e discórdia na economia política mundial.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, C. P. **The World in Depression 1929-1939.** London: Allen Lane, The Penguin Press, 1973.

KING, T. Environmental displacement: coordinating efforts to find solutions. **Georgetown International Environmental Law Review**, Georgetown, v. 18, n. 3, p. 543–565, 2006.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOLMANSKOP, V.; TREBBI, L. Climate Change, Natural Disasters, and Displacement: A Multifaceted Approach to Filling Protection Gaps. **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 93, n. 879, p. 713–73, 2010.

KRALER, A.; CERNEI, T.; NOACK, M. **Climate Refugees. Legal and policy responses to environmentally induced migration.** European Parliament, PE 462.422, 2011. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)462422\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE_ET(2011)462422_EN.pdf). Acesso em 11 jan. 2021.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

\_\_\_\_\_. **International Regimes.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. **World Politics**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 336-66, 1991.

\_\_\_\_\_. Sovereignty, Regimes, and Human Rights. In: RITTBERGER, V. (ed.) **Regime Theory and International Relations** Oxford: Oxford University Press, 1993.

KRATOCHWIL, F. V. Regimes, Interpretation, and the 'Science' of Politics: A Reappraisal. **Millennium**, London, v. 17, n. 2, 263-84, 1988.

\_\_\_\_\_. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs.** Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter? In: **Regime Theory and International Relations Oxford:** Oxford University Press, 1993.

KRATOCHWIL, F. V.; RUGGIE, J; G. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, Massachusetts, v. 40, n. 4, p. 753-75, 1986.

KUSHNER, T.; KNOX, K. **Refugiados em uma era de genocídio**. Londres: Frank Cass, 1999.

LANDMAN, T. **Issues and Methods in Comparative Politics**. New York: Routledge, 2004.

LAKE, D. A. Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 37, n. 4, p. 459-489, 1993.

LARREATEGUI, P. A. B. **Refugio, nacionalidad y las trabas ocultas en el sistema humanitario**. Quito: Abya; FLACSO, 2011.

LAVANCHY, P. **ACNUR e América latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Genebra: ACNUR, 2004.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees**. League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany**. League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany**. League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

LEVY, M. A.; YOUNG, O. R.; ZURN, M. **The Study of International Regimes**. International Institute for Applied Systems Analysis: Laxenburg, Austria, 1996.

LEWIS, C. **UNHCR and International Refugee Law: from treaties to innovation**. 2014. Tese (Doutorado em Filosofia) – London School of Economics and Political Science, Londres, 2014.

LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. Paradigms and Pragmatism: Comparative Politics During the Past Decade. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, A. (eds.), **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LIEBERSON, S. Small N's and big conclusions: An examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases. **Social Form**, v. 70, n. 2, p. 307-20, 1991.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LIMA, F. S.; SANTOS, P. C. O direito internacional dos refugiados: desafios contemporâneos e perspectivas. In: PENTINAT, S. B.; ANNONI, D. (orgs). **Retos internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2015.

LINDELL, M. K.; PRATER, C.S. Assessing Community Impacts of Natural Disasters. **Natural Hazards Review**, Baltimore, v. 4, n. 1, p. 176-185, 2003.

LINDLEY, A. **Crisis and Migration: Critical Perspectives**. New York: Routledge, 2014.

LIPSON, C. Are Security Regimes Possible? Historical Cases and Modern Issues. In: INBAR, E. (ed.). **Regional Security Regimes: Israel and its Neighbors**. Albany, NY: State University of New York Press, 1995.

LIPSET, S. M. **Political Man: The Social Bases of Politics**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

LOESCHER, G. UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy. **Refuge: Canada's Journal on Refugees, Toronto**, v. 33, n. 1, p. 77-86, 2017.

LOURENÇO, J. C.; ALENCAR, J. L.; VASCONCELOS, R. F. V.; VALE, Y. M. A. L. V. Identificação de fatores de vulnerabilidade ambiental na floresta do Louzeiro em Campina Grande-PB. **Polêmica**, Rio de Janeiro, v. 12, n.2, p. 274-283, abri/jun. 2013.

LOUREIRO, D. A. P. **O Sistema Europeu Comum de Asilo: a consagração da união ou o pomo da discórdia?** 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

LUIZ, J. V. R. **Crise da ciência política behavioralista e as origens dos think tanks nos Estados Unidos**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MARÍN, D. S. La protección jurídica de los refugiados en ecuador: retrocesos normativos y su convalidación jurisprudencial. Revista del centro de estudios constitucionales. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, Ciudad de México, v. 2, n. 4, p. 271-308, 2019.

MARTINIELLO, M. Comparisons in Migration Studies. **Comparative Migration Studies**, Amsterdam, v. 1, n. 1, p. 7-22, 2013.

MÁS, H. F. **Ecomigrantes, refugiados ou deslocados ambientais: populações vulneráveis e mudança climática**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Económico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

MAZÃO, I. A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017.

MATIJASCIC, V. B. **El salvador: da guerra civil às reformas Institucionais dos anos 1990**. 2014. Tese (Doutorado em História) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2014.

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

\_\_\_\_\_. Swimming against the tide: why a climate change displacement treaty is not the answer. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 23, n. 1, p. 2–27, 2011.

MCADAM, J.; SAUL, B. An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law. In: EDWARDS, A.; FERSTMAN, C. (Orgs.). **Human Security and Non-Citizens**. Cambridge: Law, Policy and International Affairs, 2009.

MCGREGOR, J. Refugees and the environment. In: BLACK, R.; ROBINSON, V. (eds.). **Geography of Refugees: Patterns and Processes of Change**. London: Bellhaven, 1993.

MEARSHEIMER, J. J. The false promise of international institutions. **International Security**, Cambridge, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994-1995.

MEERTS, F. **Considering Cognitivism's Contribution: Possibilities for Constructive Cooperation between Rationalist and Cognitivist Theorists of International Regimes**. E-International Relations, Bristol, 2008. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2008/04/26/considering-cognitivism%E2%80%99s-contribution-possibilities-for-constructive-cooperation-between-rationalist-and-cognitivist-theorists-of-international-regimes/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MÉNDEZ, E. M. La evolución en la protección a refugiados y solicitantes de refugio en Argentina (1983-2012): un análisis a partir de los contextos internos y externos imperantes. Congreso de Relaciones Internacionales, 6., 2012, La Plata. **Anais eletrônicos [...]**. La Plata: IRI, 2012.

MENEZES, L. C. **De tampere ao Programa de Haia: decisões políticas sobre a imigração na União Europeia (1999-2004)**. Uma cidadela revigorada? 2008. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2014.

MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul Sobre Proteção Internacional dos Refugiados, 23 de novembro de 2012**. Disponível em:

<http://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/fortaleza%202012.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

MEYBATYAN, S. **Nuclear Disasters and Displacement**. United Nations University, Tokyo, 2014. Disponível em: <https://ourworld.unu.edu/en/nuclear-disasters-and-displacement>. Acesso em: 27 dez. 2021.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, T. F. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v.12, n.12, p. 47-74, 2017.

MIRALLES, P. E.; PIÑEIRO, J. **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.

MITCHELL, C. International Migration, International Relations and Foreign Policy. **International Migration Review**, New York, v. 23, n. 3, p. 681-708, 1989.

MILL, J. S. **A System of Logic Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation**. Toronto: University Toronto Press, 1874.

MILNER, H. International Regimes and World Politics: Comments on the Articles by Smouts, de Senarclens and Jonsson. **International Social Science Journal**, [s.i.], v. 45, n. 4, p. 491-7, 1993.

MILNER, J. H. S. **Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

\_\_\_\_\_. **Understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing for refugees**. Global Leadership and Cooperation for Refugees Series, Paper n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/595e08907/norms-enough-understanding-principle-practice-burden-responsibility-sharing.html>. Acesso em: 29 mai. 2020.

MOLLER, J.; SKAANING, S. Comparative methods. In: BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing**. Michigan: University of Michigan, 2016.

MONDELLI, J. I. **La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. Division of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees, San José, 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5d03d0b54.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

MONTEIRO, L. Aspectos históricos e contemporâneos acerca da proteção internacional dos refugiados. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 597-637, 2007.

MONTOYA, F. A. P.; BONILLO, M. Z. El refugio como derecho humano en la legislación ecuatoriana. In: SUBÍA, A. C. **Política pública ecuatoriana en materia de movilidad humana: Interculturalidad**. Otavalo: Universidad Otavalo, 2020.

MOREIRA, J. B. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 2, ano 4, p. 57-76, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Questão dos refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)**. 2006a. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

\_\_\_\_\_. A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 15., 2006b, Caxambu. **Anais eletrônicos [...]**. Caxambu: ABEP, 2006b.

MORRISSEY, J. **Environmental change and forced migration a state of the art review**. Refugee Studies Centre, Oxford, Background Paper, 2009. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/dp-environmental-change-forced-migration-2009.pdf>. Acesso em 30 nov. 2020.

MÜLLER, H. Regime analyse und Sicherheitspolitik: das Beispiel Nonproliferation. In: KOHLER-KOCH, B. (ed.). **Regime in den internationalen Beziehungen**. Baden-Baden: Nomos, 1989.

MURILLO, M. F. M. **El Plan Bienvenid@s a Casa y el retorno migratorio de ecuatorianas y ecuatorianos: entre el discurso y la práctica**. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Universidad del País Vasco, Bilbao, 2015.

MYERS, N. Environmental refugees in a globally warmed world. **Bioscience**, Oxford, v. 43, n. 11, p. 752-761, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ultimate security: the environmental basis of political stability**. Washington, DC: Island Press, 1996.

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

NANSEN INITIATIVE. **Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change**. Berna, Nansen Initiative, 2015.

NARVÁEZ, L.; LAVELL, A.; ORTEGA, G. P. **La Gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos**. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009.

NEJAMKIS, L.; ÁLVAREZ NIEVAS, J. Migración y refugio en la Argentina: un análisis desde la legislación actual. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 445-463, 2012.

NEUFELD, M. Interpretation and the 'Science' of International Relations. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 39-61, 1993.

NEVES, A. P. S. B. Migrantes ambientais e desenvolvimentismo: o reconhecimento do refúgio ambiental como mecanismo de proteção. Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade, 1., 2018, Criciúma. **Anais eletrônicos [...]**. Criciúma: UNESCO, 2018.

NEWTON, K.; VAN DETH, J. W. **Foundations of comparative politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

NOIRIEL, G. Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques. **Sciences Sociales et Histoire**, Genèses, v. 26, n. 1, p. 25-54, 1997.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Portal Data Migra**. OBMigra, 2023. Disponível em: <https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sisMigraAnoEntrada>. Acesso em: 20 jun. 2023.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa, 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**. Cartagena, Colômbia, 1985. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/tortura.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OIM. **Relatório do IDMC: Mais de 59 milhões de deslocados internos em 2021**. Le Grand-Saconnex, Suíça, 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/relatorio-do-idmc-mais-de-59-milhoes-de-deslocados-internos-em-2021#:~:text=Relat%C3%B3rio%20do%20IDMC%3A%20Mais%20de%2059%20milh%C3%B5es%20de%20deslocados%20internos%20em%202021,-Em%20janeiro%20de>. Disponível em: 30 jul. 2022.

OLIVEIRA, C. R.; PEIXOTO, J.; GÔIS, P. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n.1, p.73-98, 2017.

OLSON, M. J. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

ONU. **Constitution of the International Refugee Organization, 15 December 1946, United Nations**. United Nations, Treaty Series, v. 18, p. 3. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** ONU, 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 11 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.** ONU, 1954. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a Redução dos casos de Apatridia.** ONU, 1961. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reducacao\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf). Acesso em 11 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.** Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, 1998. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.** 14 December 1950, A/RES/428(V). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.** Switzerland, from 2 to 25 July 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-fourth Meeting.** A/CONF.2/SR.21. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/3ae68cde18/conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless-persons-summary.html+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) (1943-1946).** Summary of AG-018, 2015. Disponível em: <https://search.archives.un.org/downloads/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pelo menos 40% de todos conflitos internos estão relacionados com recursos naturais.** ONU, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693501>. Acesso em: 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. UN OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Disaster Displacement.** Geneva: UNDRR, 2020.

\_\_\_\_\_. **Water – at the center of the climate crisis.** ONU, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/water>. Acesso em: 21 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **ONU marca 13 anos de terremoto que arrasou Haiti.** ONU, 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/01/1807987>. Acesso em: 04 jul. 2023.

PACÍFICO, A. M. C. P.; A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Cosmopolitan Law Journal**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 165-182, 2013.

\_\_\_\_\_. **Environmentally Internally Displaced Persons in the Northeastern Backlands of Brazil: A Case Study.** 1 ed. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2022.

PACÍFICO, A. M. C. P.; ARAÚJO NETO, R. A. L. **A proteção nacional e internacional aos deslocados ambientais: Os deslocados do sertão nordestino brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PACÍFICO, A. M. C. P.; GAUDÊNCIO, M. R. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMUH**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 133-148, 2014.

PACÍFICO, A. M. C. P.; KUHLMANN, P. R. L.; SILVA, T. F. M. Regime stretching para proteger migrantes forçados no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-11, 2021.

PASQUARELLI, B. V. L. Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 2, n. 2 –p. 10-38, 2014.

PENNINGS, P.; KEMAN, H.; KLEINNIJENHUIS, J. **Doing Research in Political Science: an introduction to comparative methods and statistics.** London: SAGE Publications, 2006.

PEREIRA, L. D. D. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”.** 2009. Dissertação (Mestre em Direito Público) – Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PETERSON, M. J. **International Regimes as Concept.** E-International Relations, Bristol, 2012. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2012/12/21/international-regimes-as-concept/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PEKESEN, B. **Expulsion and Emigration of the Muslims from the Balkans.** Leibniz Institute of European History, Mainz, 2012. Disponível em: <http://www.ieg-ego.eu/pekesenb-2011-en>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PIGUET, E. **Climate change and forced migration**. Research Paper n. 153, UNHCR, 2008. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/climate-change-and-forced-migration-etienne-piguet>. Acesso em: 25 jul. 2023.

PINHEIRO, J. M. **O potencial da abordagem adaptativa para enfrentar a questão dos deslocamentos ambientais na sociedade de risco**. 2016. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

POWELL, N. K. **The UNHCR and Angolan liberation:1974-1975**. Global Migration Research, Paper n. 4, p. 1-37, 2013. Disponível em: <https://graduateinstitute.ch/sites/default/files/2018-12/GMC%20-%204%20Global%20Migration%20Research%20Paper%20Series.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: John Wiley & Sons, 1970.

PRIEUR, M. Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons. **Revue européenne de droit de l'environnement**, [s.i.] v. 4, n. 1, p. 395-406, 2010.

\_\_\_\_\_. **Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons**. University of Limoges, 2013. Disponível em: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2021.

PUCHALA, D.; HOPKINS, R. International Regimes: Lessons from inductive analysis. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 245-275, 1982.

RAGIN, C. C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. London: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Fuzzy-set social science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

RAKIN, M. B. **Extending the limits or narrowing the scope? Deconstructing the OAU refugee definition thirty years on**. Working Paper n.113, UNHCR, Geneva, 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/4ff168782.pdf+&cd=15&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 12 mai. 2020.

RAMÍREZ, J. Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador. In: RAMÍREZ, J. **Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur**. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia, 2017.

RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-ACultural, 2011.

RAMOS, E. R. **Refugiados ambientais: em busca de Reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Connecting human mobility, climate change and disasters: strategies to improve visibility and address climate-induced migration in Latin America**. South American Network for Environmental, [s.i.], 2020.

REED-HURTADO, M. **The Cartagena Declaration on Refugees and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence in Latin America**. Division of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 2013. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/51c801934.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política Comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, 2011.

REZENDE, F. C. Comparação em Ciência Política. In: PERISSINOTTO, R. **Política Comparada: teoria e método**. 1 ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

RITBERGER, V. (ed.) **Regime Theory and International Relations Oxford**: Oxford University Press, 1993.

ROCHA, A. J. R. O fenômeno dos regimes internacionais e seu estudo. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, [s.i.], n. 12, p. 169-171, 1999.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010.

ROCCIO, A. **El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

ROHLFING, I. **Case studies and causal inference: An integrative framework**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

ROSSA, P. Europa e a política de livre circulação de pessoas: Possíveis mudanças no tratado Schengen. **Revista de Análise Internacional**, Curitiba, v.4, n.1, p.44-61, 2019.

ROTH, N. The Jews of Spain and the Expulsion of 1492. **The Historian**, Flórida, v. 55, n. 1, p. 17-30, 1992.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: Concepts and trends. **International Organization**, Massachusetts, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

\_\_\_\_\_. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

\_\_\_\_\_. **Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form.** New York: Columbia University Press, 1993.

RUTINWA, B. **Asylum and refugee policies in Southern Africa: A historical perspective.** SARPAN Seminar Regional Integration, Migration and Poverty, p. 50-62, 2002. Disponível em: <http://www.sarpan.org.za/documents/d0001212>. Acesso em 12 mai. 2020.

SANT'ANA, P. G. I. **Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI.** Brasília: FUNAG, 2022.

SAINZ-PARDO, P.V. The Contemporary Relevance of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. **The International Journal of Human Rights**, Oxford, v. 6, n. 2, p. 23-34, 2010.

SARAIVA, R. G. Catástrofes naturais: o que são? In: GOMES, C. A.; SARAIVA, R. G. **Catástrofes naturais: uma realidade multidimensional.** Lisboa, ICJP, 2013.

SARTORI, G. Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In: DOGAN, M.; KAZANCIGIL, A. (eds.). **Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance.** Oxford UK & Cambridge MA: Blackwell, 1994.

SARTORETTO, L. M. **Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo.** Santa Maria Arquipélago Editorial, 2018.

SCHAIN, M. A. The Comparative Politics of Immigration. **Comparative Politics**, New York, v. 44, n. 4, p. 481-497, 2012.

SCISSA, C. **Recognition and Protection of Environmental Migrants in International Law.** E-International Relations, Bristol, 2021. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2021/06/24/recognition-and-protection-of-environmental-migrants-in-international-law/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SHARPE, M. The 1969 African Refugee Convention: innovations, misconceptions, and omissions. **McGill Law Journal**, Montreal, v. 58, n. 1, p. 96-147, 2012.

\_\_\_\_\_. **The 1969 OAU Refugee Convention and the Protection of People fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in the Context of Individual Refugee Status Determination.** UNHCR, Division of International Protection, Geneva, 2013.

SKRAN, C. **Refugees in Inter-war Europe: The Emergence of a Regime.** Oxford: Clarendon Press, 1995.

SMELSER, N. **The methodology of comparative analysis of economic activity.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968.

STAVROPOULOU, M. **Influencing state behaviour for refugee protection: UNHCR and the design of the refugee protection regime.** Genève: UNHCR, 2008.

STOJANOV, R. Environmental Factors of Migration. In: STOJANOV, R.; NOVASÁK, J. (eds). **Development, environment and migration: analysis of linkages and consequences**. Olomouc: Palacký University, 2008.

SILVA, T. F. M. **Cooperação para a integração dos refugiados Colombianos no Chile: o caso dos chilombianos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SILVA, T. F. M.; HENRIQUES, A. B. L. A criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa. **Conjuntura Global**, Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 56-71, 2017.

SILVA, T. F. M.; PACÍFICO, A. M. C. P. Regime stretching como solução para a proteção híbrida de refugiados e deslocados ambientais no Brasil. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte: ABRI, 2017.

SILVA, J. C. L.; REI, F. Invisíveis: a rejeição ao estatuto do refugiado ambiental. **Leopoldianum**, Santos, Ano 39, [s.i], p. 105-122, 2013.

SNIDAL, D. The Limits of Hegemonic Stability Theory. **International Organization**, Massachusetts, v. 39, n. 4 p. 579-614, 1985.

SOUZA, F. T. **A crise dos refugiados: a fuga como perspectiva**. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

SOUSA, M. E. A. A exploração mineira e o reassentamento forçado em Moçambique: uma reflexão sobre a situação dos deslocados do desenvolvimento. **REMHU**, Brasília, Ano XXIV, n. 47, p. 204-209, 2016.

SZANTON, D. L. The Origin, Nature, and Challenges of Area Studies in the United States. In: SZANTON, D. L. (ed.). **The Politics of Knowledge: Area Studies and the Disciplines**. California: University California Press, 2003.

STEIN, A. A. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 299-324, 1982.

STRANGE, S. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p.479-496, 1982.

SUHRKE, A. **Pressure points: environmental degradation, migration and conflict**. Cambridge (MA): American Academy of Art and Science, 1993.

SUSÁN, A. **Refugio: análisis, dimensiones y protección en el marco de la Ley 26.165/2006. Estudio de caso en la ciudad de Rosario**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Relações Internacionais ) - Faculdade de Direito e Ciências Políticas, Buenos Aires, 2014.

SUTCLIFFE, R. B. **Nacido en otra parte: un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad**. Hegoa: Bilbao, 1998.

THIOLLET, H. **Unlocking migration politics: researching beyond biases and gaps in migration studies and comparative politics**. KNAW Academy Colloquium, Oct 2019, Amsterdam, Netherlands, p.115 – 125, 2020. Disponível em: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02951418/document>. Acesso em: 01 nov. 2022.

TOLENTINO, Z. T.; PAIXÃO, L. O. S. Deslocados ambientais: uma análise sob a perspectiva das propostas de proteção jurídica específica. Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 23., 2015, João Pessoa. **Anais eletrônicos [...]**. João Pessoa: CONPEDI, 2015.

TÜRK, V. **UNHCR's supervisory responsibility**. New issues in refugee research. Research Paper 167. Geneva: UNHCR, 2002.

TÜRK, V.; EDWARDS, A.; BRAEUNLICH, M. Introductory Note to UNHCR's Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 27, n. 1, p. 154–156, 2015.

\_\_\_\_\_. Freedom from Fear: Refugees, the Broader Displacement Context and the Underlying International Protection Regime. In: CHETAIL, V. (ed.). **Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review**. Brussels: Collection of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985**. Documento 42000A0922(02), 1985. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(02)). Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Lisboa**. Documento 2007:306:TOC, 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **The Common European Asylum System – a vision for the future**. UNHCR, 2009. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4af15d9d9.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **The Schengen area and cooperation**. Documento 42000A0922(01), 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX%3A42000A0922%2801%29>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **The Hague Programme: 10 priorities for the next five years**. UE, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=LEGISSUM:l16002>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Temporary protection.** EU, 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en). Acesso em: 11 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO EUROPEIA. **Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen.** União Europeia: Radu Razvan, 2014.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO EUROPEIA. **Common European Asylum System, European Commission: Migration and Home Affairs.** Comissão Europeia, 2015. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm). Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO EUROPEIA. **Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway.** Comissão Europeia, 2020. Disponível em: [https://emn.ie/wp-content/uploads/2020/05/emn\\_inform\\_nat\\_prot\\_statuses\\_final.pdf](https://emn.ie/wp-content/uploads/2020/05/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf). Acesso em 11 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999.** Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21060/conselho-europeu-de-tampere-conclus%C3%B5es-da-presid%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2725/2000/CE do Conselho, 11 de dezembro de 2000.** Documento L 316/2, 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:EN:PDF>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2001/55/CE do Conselho, 20 de julho de 2001.** Documento 32001L0055, 2001a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Laeken 14 E 15 de dezembro de 2001.** Documento SN 300/1/01 REV 1, 2001b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20951/68833.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Sevilha 21 e 22 de junho de 2002.** Documento 13463/02, 2002. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20929/72656.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Salónica 19 e 20 de junho de 2003.** Documento 11638/03, 2003a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20848/76287.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas 16 e 17 de outubro de 2003.** Documento 15188/03, 2003b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20837/77687.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas 12 e 13 de dezembro de 2003.** Documento 5381/04, 2003c. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20826/79658.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2003/9/CE de 27 de janeiro de 2003.** Documento L 31, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2003/343/CE de 18 de fevereiro de 2003.** Documento JO L 50, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2004/83/CE de 29 de abril de 2004.** Documento 32004L0083, 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004L0083>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **Diretriz 2005/85/CE de 1 de dezembro de 2005.** Documento L 326, 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:Es:PDF>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. **European climate diplomacy after COP21.** Documento 6049, 2016. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/en/pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. PARLAMENTO EUROPEU. **Diretriz 2011/95/CE/PE de 13 de dezembro de 2011.** Documento 32011L0095, 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. PARLAMENTO EUROPEU. **Diretriz 603/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013.** Documento L 180, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. PARLAMENTO EUROPEU. **Diretriz 604/2013/CE/PE de 26 de junho de 2013.** Documento 32013R0604, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. PARLAMENTO EUROPEU. **Diretriz 2013/32/CE/PE de 26 de junho de 2013.** Documento 32013L0032, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO EUROPEU. PARLAMENTO EUROPEU. **Diretriz 2013/33/CE/PE de 26 de junho de 2013.** Documento 32013L0033, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. PARLAMENTO EUROPEU. **Common European Asylum System: achievements during the legislative term 2014-2019**. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608877/IPOL\\_BRI\(2019\)608877\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608877/IPOL_BRI(2019)608877_EN.pdf). Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**. Documento 13189/08 asim 68, 2008. Disponível em: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: a Judicial Analysis**. EASO, 2016. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. EUROSTAT. **Asylum statistics**. EUROSTAT, 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>. Acesso em: 30 jul. 2022.

UNRWA. **The United Nations and Palestinian Refugees**. UNRWA: Gaza, 2007.

ULTER, G. H.; LOCKART, C. (eds). **American Political Scientists: a dictionary**. Westport: Greenwood Press, 2002.

VAN HAM, P. The Lack of a Big Bully: Hegemonic Stability Theory and Regimes in the Study of International Relations. **Ada Politica**, [s.i.], v. 27, n. 1, p. 29-48, 1992.

VÁSQUEZ, D. U. Impactos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 sobre el Derecho a Solicitar Refugio en el Ecuador. **Aportes Andinos**, Quito, v. 35, n. 1, p. 24-43, 2014

VEIGA, J. P. C.; ZACARELI, M. A. Regimes internacionais –do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas. **História e Cultura**, Franca, v. 4, n. 1, p. 302-318, 2015.

VEDOVATO, L. R.; FRANZOLIN, C. J.; ROQUE, L. R. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1654-1680, 2020.

VIEIRA, L. R.; DERANI, C. Refugiados ambientais: direito ao reconhecimento no contexto ambiental internacional. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 4., 2013, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte: ABRI, 2013.

VIEIRA, S. A. Césio-137, um drama recontado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 217-236, 2013.

VON SOEST, C.; STROH, A. Comparisons across World Regions: Managing Conceptual, Methodological, and Practical Challenges. In: AHRAM, A.; KÖLLNER, P.;

SIL, R. (eds.). **Comparative Area Studies: Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

VROMEN, A. Debating Methods: rediscovering qualitative approaches. In: MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and Methods in Political Science**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

WALDELY, A. B. *et al.* Cartagena + 30: pelo fortalecimento do direito de refúgio. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 31-52, 2014.

WALTZ, K. N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WARREN, P. D. Forced migration after Paris COP21: Evaluating the “climate change displacement coordination facility”. **Columbia Law Review**, Columbia, v. 116, n. 8, p. 2103-2144, 2016.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1991.

WEBER, J. **Analysing the rationalistic theory of international regimes by examining common grounds and differences of its main approaches – neoliberalism and neorealism**. Germany: GRIN Publishing, 2009.

WENDT, A.; DUVALL, R. Institutions and International Order. In: CZEMPIEL, E. O.; ROSENAU, J. N. (eds). **Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s**. Lexington, MA: Lexington Books, 1989.

WENDT, A. The Agent - Structure Problem in International Relations Theory, **International Organization**, Massachusetts, v. 41, n. 3, p. 335-70, 1987.

\_\_\_\_\_. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Massachusetts, v. 46, n. 2, 391-425, 1992.

\_\_\_\_\_. Collective Identity Formation and the International State. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 88, n. 2, p. 384-96, 1994.

\_\_\_\_\_. Constructing International Politics. **International Security**, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 71- 81, 1995.

WIJKMAN, A.; TIMBERLAKE, L. **Natural disasters: acts of god or acts of man?** London, England, UK: International Institute for Environment & Development, 1984.

WILSON, J. H. **Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure**. Congressional Research Service, Summary RS20844, 2021. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/homesecc/RS20844.pdf>. Acesso em 11 jan. 2021.

WOOD, W. B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, A. R.; BENDA, P. M. (eds.). **Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001.

WORLD BANK. **Forcibly Displaced. Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts.** Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2017.

YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P.; FREITAS, M. Case Study Research in Political Science. In: MILLS, A.; DUREPOS, G.; WIEBE, E. (eds). **Encyclopedia of Case Study Research.** London: Sage Publications, 2009.

YIN, R. K. **Case Study Research: design and methods.** 5 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

YOUNG, O. The Rise and Fall of International **Organization**, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

\_\_\_\_\_. The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. **International Organization**, Massachusetts, v. 43, n. 3, p. 349-375, 1989.

\_\_\_\_\_. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society.** Ithaca: Cornell University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Regime Theory Thirty Years On: Taking Stock, Moving Forward.** E-International Relations, Bristol, 2012. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2012/09/18/regime-theory-thirty-years-on-taking-stock-moving-forward/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

YUSUF, A. A.; OUGUERGOUZ, F. **The African Union: Legal and Institutional Framework.** Boston: Nijhoff, 2012.

ZARJEVSKI, Y. **A future preserved: international assistance to refugees.** Oxford: Pergamon Press, 1987.

ZETTER, R. Why they are not refugees – Climate change, environmental degradation and population displacement. **Siirtolaisuus-Migration Quarterly**, Finland, v. 1, n. 3, 23-28, 2017.

\_\_\_\_\_. Forced migration – changing trends, new response. **International Organization for Migration**, Geneva, v. 2, n. 5, [s.i.], 2012.

\_\_\_\_\_. **Protecting environmentally displaced people developing the capacity of legal and normative frameworks.** Oxford: Refugee Studies Centre, 2011.

\_\_\_\_\_. Protecting people displaced by climate change: some conceptual challenges. In: MCADAM, J. (ed.). **Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives.** Oxford: Hart Publishing, 2010.

ZETTER, R.; BOANO, C.; MORRIS, T. **Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental change, livelihoods and**

**forced migration.** Forced Migration Policy Briefing 1. Oxford: RSC/ODID/University of Oxford, 2008.

ZIECK, M. The 1956 Hungarian Refugee Emergency, an Early and Instructive Case of Resettlement. **Amsterdam Law Forum**, Amsterdam, v. 10, n. 1, p.23–27, 2013.