A descarbonização portuária e seus impactos nos direitos dos refugiados ambientais: entre a acolhida e o risco de exclusão[1]

The decarbonization of ports and its impacts on the rights of environmental refugees: between hospitality and the risk of exclusion

Patrícia Gorisch[2]
Doutora, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil

RESUMO: A transição energética tornou-se um eixo estratégico nas políticas ambientais globais, especialmente nos setores de transporte marítimo e infraestrutura portuária. No entanto, o avanço da descarbonização dos portos, embora necessário à mitigação das mudanças climáticas, pode produzir efeitos colaterais sobre populações em situação de vulnerabilidade, notadamente os refugiados ambientais. Este artigo analisa os impactos das políticas de descarbonização portuária sobre os direitos desses refugiados, a partir da interseção entre Direito Ambiental Internacional, Direito das Migrações e os princípios da justiça climática. O objetivo é refletir sobre como a ausência de reconhecimento jurídico da figura do refugiado ambiental, aliada à fragmentação das políticas públicas portuárias e migratórias, contribui para a exclusão e invisibilidade desses sujeitos em zonas estratégicas como o Porto de Santos. Utiliza-se metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. A hipótese que orienta o trabalho é a de que os atuais planos de sustentabilidade energética nos portos brasileiros não incorporam mecanismos protetivos para migrantes forçados por eventos climáticos extremos, o que compromete a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de crise ecológica. Como resultados, identificam-se lacunas normativas, ausência de articulação interinstitucional e inexistência de protocolos específicos de acolhimento climático. A partir dessas constatações, propõem-se diretrizes para uma governança portuária mais inclusiva, comprometida não apenas com a neutralidade carbônica, mas também com a proteção integral de populações deslocadas. A pesquisa contribui para o debate sobre uma transição energética justa e sustentável, que promova simultaneamente equidade ambiental e respeito aos direitos humanos.

Palavras-chave: Justiça climática; Governança portuária; Migração ambiental; Transição energética; Vulnerabilidade socioambiental

ABSTRACT: *The energy transition has become a strategic axis in global environmental policies, particularly in the maritime transport and port infrastructure sectors. However, while port decarbonization is essential for mitigating climate change, it may also produce unintended side effects on vulnerable populations, especially environmental refugees. This article examines the impacts of port decarbonization policies on the rights of these refugees, through the intersection of International Environmental Law, Migration Law, and the principles of climate justice. The objective is to reflect on how the lack of legal recognition for environmental refugees, combined with fragmented public policies in both port and migration sectors, contributes to the exclusion and invisibility of these individuals in strategic areas such as the Port of Santos. The methodology is qualitative, based on bibliographic review, document analysis, and case study. The guiding hypothesis is that current energy sustainability plans in Brazilian ports do not incorporate protective mechanisms for migrants forcibly displaced by extreme climate events, thus undermining the effectiveness of fundamental rights in contexts of ecological crisis. The findings highlight*

[1] Esse trabalho foi apresentado originalmente no XXIV Congresso de Direito Ambiental, realizado em 12 de junho de 2025, na Universidade Santa Cecília. Em função da recomendação de publicação da Comissão Científica do Congresso, fez-se a presente versão.

[2] Doutora e Mestra em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos; Pós-doutorado em Direitos Humanos pela Universidad de Salamanca e em Direito da Saúde pela Università Degli Studi di Messina; Professora dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Saúde e em Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Santa Cecília; Líder do Núcleo de Pesquisa de Saúde em Migração e Emergências Humanitárias da Universidade Santa Cecília. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6889818850592542 ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0543-9840

regulatory gaps, lack of inter-institutional coordination, and the absence of specific climate-related reception protocols. Based on these observations, the article proposes guidelines for more inclusive port governance, committed not only to carbon neutrality but also to the comprehensive protection of displaced populations. This research contributes to the debate on a just and sustainable energy transition that promotes both environmental equity and respect for human rights.

Keywords: *Climate Justice; Port Governance; Environmental Migration; Energy Transition; Socio-environmental Vulnerability*

Introdução

O presente artigo tem como tema central a relação entre descarbonização portuária e os direitos dos refugiados ambientais, a partir de uma análise crítica dos efeitos sociais e jurídicos da transição energética em zonas portuárias brasileiras, com destaque para o Porto de Santos. A descarbonização — entendida como o processo de substituição de combustíveis fósseis por fontes de energia limpa e de reorganização das cadeias logísticas de transporte — vem sendo promovida como um caminho essencial para o cumprimento das metas de mitigação das mudanças climáticas. Contudo, a implementação dessas políticas em espaços urbanos e costeiros densamente habitados levanta uma questão fundamental: como garantir que a transição energética não produza novos mecanismos de exclusão e invisibilidade para populações deslocadas por razões climáticas?

A crise climática, em sua complexidade sistêmica, vem reconfigurando as fronteiras entre o ambiental, o social e o jurídico. Em particular, o processo de transição energética, voltado à mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), tornou-se um dos principais pilares das políticas ambientais globais. Nesse contexto, a descarbonização das cadeias logísticas, especialmente no setor portuário e marítimo, representa um componente central dos compromissos assumidos no Acordo de Paris (2015) e na Estratégia Inicial da Organização Marítima Internacional (IMO, 2018), voltada à redução progressiva das emissões provenientes do transporte marítimo.

Todavia, esse movimento de modernização verde, embora urgente e necessário sob a ótica ecológica, não está isento de impactos sociais. Populações vulneráveis, como os refugiados ambientais, frequentemente residentes ou em trânsito em zonas costeiras e retroportuárias, vêm sendo invisibilizadas nas agendas de sustentabilidade. Trata-se de sujeitos deslocados por desastres naturais ou degradação ambiental severa, cuja proteção jurídica ainda não encontra respaldo satisfatório no plano internacional (Gemenne, 2015; Cançado Trindade, 2008).

No Brasil, país com vasta costa atlântica e infraestrutura portuária estratégica, as políticas de transição energética revelam um descompasso entre a sustentabilidade ambiental e a proteção de direitos humanos. O caso do Porto de Santos, maior complexo portuário da América Latina, evidencia essa contradição: enquanto avança na modernização verde, falha em integrar políticas de acolhimento, assistência e visibilidade para migrantes em situação de vulnerabilidade social e climática. Com a intensificação de eventos extremos como enchentes, secas prolongadas e elevação do nível do mar, cresce o número de deslocamentos forçados que, embora não tipificados formalmente como refúgio, possuem forte vinculação com a emergência climática (PNUD, 2022).

Nesse cenário, este artigo tem como objetivo geral analisar os impactos das políticas de descarbonização portuária sobre os direitos dos refugiados ambientais, à luz

dos princípios da justiça climática e da governança ambiental inclusiva. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) investigar as lacunas normativas que dificultam o reconhecimento e a proteção jurídica dos refugiados ambientais no Brasil; e (ii) examinar se e como os planos de descarbonização e sustentabilidade portuária integram salvaguardas sociais voltadas a essas populações.

A pesquisa é orientada pelas seguintes perguntas disparadoras: Como a ausência de reconhecimento jurídico da figura do refugiado ambiental compromete a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de descarbonização portuária? Os planos de sustentabilidade energética nos portos brasileiros integram salvaguardas para populações deslocadas por eventos climáticos extremos?

A hipótese central sustenta que a descarbonização dos portos brasileiros, apesar de essencial do ponto de vista ambiental, vem sendo implementada sem considerar os efeitos sociais sobre migrantes forçados por razões climáticas, o que contribui para novas formas de exclusão climática e invisibilidade institucional.

Este estudo se justifica pela necessidade urgente de integrar os direitos humanos à agenda da transição energética, especialmente em setores estratégicos como o portuário, onde se concentram dinâmicas econômicas e pressões sociais. A ausência de políticas públicas voltadas aos refugiados ambientais representa uma lacuna jurídica, ética e operacional incompatível com os compromissos ambientais e humanitários assumidos pelo Estado brasileiro.

Para alcançar os objetivos propostos, adota-se uma metodologia qualitativa, de base interdisciplinar, combinando revisão bibliográfica crítica, análise documental normativa (acordos internacionais, legislação nacional e planos institucionais) e estudo de caso do Porto de Santos. A interpretação dos dados será guiada pelo referencial teórico da justiça climática, entendida como matriz normativa que articula sustentabilidade ecológica, equidade social e efetividade de direitos fundamentais.

Embora a discussão sobre mudanças climáticas tenha ganhado destaque nas últimas décadas, os impactos humanos da crise ecológica, especialmente sobre a mobilidade populacional, ainda carecem de reconhecimento jurídico formal e políticas públicas adequadas. O conceito de "refugiado ambiental", embora consolidado em diversos estudos acadêmicos e relatórios internacionais (Gemenne, 2015; PNUD, 2022), permanece à margem dos instrumentos normativos internacionais, como a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967, que limitam a proteção aos casos de perseguição política, étnica, religiosa ou pertencimento a grupo social específico.

No plano doméstico, o Brasil dispõe de marcos legais que, embora avançados em alguns aspectos, também revelam lacunas importantes. A Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração) admite a possibilidade de concessão de visto humanitário por razões de desastres ambientais, mas não estabelece um regime jurídico próprio e contínuo de proteção aos deslocados por causas climáticas. Isso os coloca em um limbo jurídico, dificultando o acesso a políticas de saúde, moradia, assistência social e regularização documental, sobretudo em zonas urbanas e litorâneas onde tais fluxos se intensificam.

O contexto portuário, por sua vez, é especialmente sensível. Os portos concentram externalidades ambientais, disputas fundiárias, pressões econômicas e conflitos territoriais, além de serem zonas de fluxo e permanência temporária de grupos populacionais em trânsito. No caso de Santos, essas dinâmicas se acentuam pela

densidade urbana, pelo histórico de desigualdade socioespacial e pela crescente internacionalização do porto. A modernização verde em curso, voltada à substituição de modais de transporte, uso de combustíveis limpos e eficiência energética, não tem sido acompanhada por mecanismos de inclusão social ou protocolos de acolhimento climático, o que agrava as vulnerabilidades preexistentes.

A justiça climática, como categoria teórica e política, exige a superação do paradigma técnico-normativo tradicional da sustentabilidade, incorporando a dimensão distributiva dos riscos e das oportunidades decorrentes da transição energética. Conforme Schlosberg (2007), uma política ambiental justa deve garantir não apenas a proteção ambiental per se, mas também a redistribuição equitativa dos encargos ambientais, o reconhecimento das populações afetadas e a participação efetiva dos grupos excluídos nos processos decisórios.

Ao negligenciar essas dimensões, as políticas de descarbonização correm o risco de aprofundar desigualdades socioambientais históricas, reproduzindo uma ecologização seletiva e tecnocrática. Assim, a ausência de intersecção entre a governança ambiental e os direitos dos migrantes ambientais compromete não apenas a efetividade dos compromissos climáticos assumidos internacionalmente, mas também os fundamentos constitucionais brasileiros, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana, da função socioambiental da propriedade e da erradicação da pobreza e da marginalização (art. 1º, III; art. 3º, III, CF/88).

Diante disso, este estudo pretende oferecer uma contribuição crítica à literatura jurídica e ambiental, articulando o debate sobre descarbonização, mobilidade humana e justiça social, e propondo diretrizes para uma governança portuária mais inclusiva, solidária e comprometida com os direitos fundamentais de grupos vulnerabilizados pelas mudanças climáticas.

1. Método

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e teórico-analítica, com o intuito de investigar criticamente os efeitos da descarbonização portuária sobre os direitos dos refugiados ambientais. Trata-se de uma análise interdisciplinar que integra os campos do Direito Ambiental Internacional, do Direito dos Refugiados e da Justiça Climática, com ênfase na interface entre política pública, vulnerabilidade social e transição energética.

O trabalho se estrutura a partir de três frentes metodológicas complementares:

1.1. Revisão bibliográfica e doutrinária crítica

Foi realizada uma análise sistemática da literatura nacional e internacional sobre descarbonização portuária, migrações climáticas e justiça ambiental. A revisão incluiu artigos científicos, relatórios de agências internacionais, estudos de caso e obras clássicas e contemporâneas que abordam a crise climática sob a perspectiva dos direitos humanos (Boyle, 2019; Cançado Trindade, 2008; Graham, 2022; Cordeiro, 2021). Essa etapa permitiu a delimitação conceitual dos termos “refugiado ambiental”, “justiça climática” e “governança portuária sustentável”.

1.2. Análise documental normativa e institucional

Foram examinados documentos oficiais de organismos multilaterais e nacionais, tais como: Acordo de Paris (2015), Estratégia Inicial da Organização Marítima Internacional sobre GEE (IMO, 2018), Pacto Global sobre Refugiados (ONU, 2018), Relatórios do IPCC (2021–2023), Planos de Sustentabilidade Portuária da ANTAQ e do Porto de Santos, Marco legal brasileiro de migração (Lei n.º 13.445/2017) e proteção ambiental (Lei n.º 12.187/2009 – PNMC).

Essa análise buscou identificar a presença (ou ausência) de dispositivos que integrem a dimensão migratória/climática aos instrumentos de gestão portuária e energética.

1.3. Estudo de caso: Porto de Santos/SP

Como recorte empírico da investigação, optou-se pela realização de um estudo de caso focal no Porto de Santos, situado no litoral do Estado de São Paulo, por ser o maior complexo portuário da América Latina e por apresentar características emblemáticas no cruzamento entre desenvolvimento econômico, pressões ambientais e vulnerabilidades sociais. O estudo de caso, segundo Yin (2015), permite uma análise aprofundada de fenômenos complexos inseridos em contextos reais, sendo particularmente indicado quando se busca compreender dinâmicas contextuais em processos político-normativos e sociais.

A escolha do Porto de Santos se justifica por múltiplos fatores metodológicos. Primeiramente, sua centralidade econômica: o porto movimenta mais de 30% da balança comercial brasileira e possui relevância estratégica nos planos logísticos nacionais e internacionais. Em segundo lugar, sua posição geográfica em zona urbana densamente habitada, marcada por desigualdades socioespaciais históricas, como nas áreas de Paquetá, Vila Alemoa, Alemoa e São Manoel. Tais territórios funcionam, simultaneamente, como zonas retroportuárias e espaços de moradia precária, onde se observa a presença de migrantes internacionais, inclusive deslocados ambientais provenientes do Haiti, Venezuela e África Subsaariana.

A coleta de dados secundários baseou-se em relatórios institucionais do Ministério da Infraestrutura, da Autoridade Portuária de Santos (APS), do IBGE, da CETESB, da Prefeitura Municipal de Santos e de ONGs locais como a Missão Paz e o Observatório das Migrações em São Paulo. Também foram examinados os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZP), os Planos de Sustentabilidade Ambiental e os Relatórios Anuais da ANTAQ, com foco nas menções — ou ausências — de diretrizes sobre impacto social, acolhida populacional e riscos climáticos.

No que tange à presença de migrantes, dados qualitativos foram obtidos por meio de levantamentos produzidos por coletivos sociais que atuam com a população em situação de rua, trabalhadores portuários informais e comunidades migrantes. Embora não se tenha realizado entrevistas diretas neste estudo, foram utilizadas análises de conteúdo de documentos públicos e relatórios produzidos por centros de pesquisa e organismos internacionais como o ACNUR, que indicam um aumento significativo de migrantes

climáticos não documentados nas imediações do Porto de Santos, especialmente após desastres naturais em seus países de origem.

Do ponto de vista metodológico, a escolha do estudo de caso visa compreender como os processos de descarbonização e de transição energética portuária se materializam em um território concreto, revelando tanto os avanços técnico-institucionais quanto as lacunas sociais e jurídicas. Trata-se de observar como políticas ambientais nacionais e internacionais são internalizadas no nível local, e como isso impacta populações em situação de vulnerabilidade.

A triangulação de dados, cruzando fontes documentais, bases estatísticas e literatura especializada, busca garantir confiabilidade analítica e possibilitar inferências críticas sobre a estrutura de governança portuária no Brasil. O estudo de caso de Santos, embora singular, oferece elementos replicáveis e generalizáveis para outros portos brasileiros que compartilham desafios semelhantes — como os de Rio Grande, Paranaguá, Recife e Belém — especialmente no que tange à gestão integrada entre clima, mobilidade humana e justiça territorial.

2. Resultados

A análise conduzida ao longo da presente pesquisa permitiu identificar um conjunto significativo de lacunas normativas, institucionais e operacionais no que tange à integração entre políticas de descarbonização portuária e os direitos das populações deslocadas por eventos climáticos extremos. Os principais resultados podem ser agrupados em três eixos: ausência de normatividade protetiva, desconexão entre sustentabilidade ambiental e inclusão social, e vulnerabilidades específicas no contexto do Porto de Santos.

2.1. Ausência de reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais

A primeira constatação relevante diz respeito à invisibilidade jurídica da figura do refugiado ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e na maioria dos sistemas internacionais. A Convenção de Genebra de 1951, principal marco normativo sobre o status de refugiado, não contempla motivos ambientais como fundamento legítimo de proteção internacional. Essa limitação é mantida na Lei n.º 9.474/1997, que regulamenta o refúgio no Brasil, centrada em perseguição por motivos políticos, religiosos, étnicos ou sociais.

Apesar de algumas interpretações doutrinárias e propostas legislativas tentarem ampliar essa noção, não há norma vigente no Brasil que reconheça explicitamente a condição de refugiado climático, o que compromete o acesso a direitos básicos por parte de migrantes forçados por secas, enchentes, deslizamentos e elevação do nível do mar (Gemenne, 2015; Cançado Trindade, 2008). Assim, a política migratória brasileira tende a tratar esses sujeitos como “imigrantes econômicos”, desconsiderando as origens ambientais da migração.

2.2. Desconexão entre políticas ambientais e políticas migratórias nas zonas portuárias

Embora o Brasil tenha avançado na elaboração de instrumentos de planejamento ambiental, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009), o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (2016) e os Compromissos NDCs firmados no Acordo de Paris, esses documentos não estabelecem mecanismos claros de integração entre a sustentabilidade climática e a proteção de migrantes ambientais.

No campo portuário, essa desconexão também se verifica. Os planos de sustentabilidade de portos públicos analisados, incluindo o de Santos, priorizam a modernização energética, o controle de emissões, o uso de fontes renováveis e a eficiência logística, mas não incorporam salvaguardas sociais voltadas a populações migrantes. Não há referência a protocolos de emergência, acolhimento, abrigo, segurança alimentar ou acesso à saúde para deslocados climáticos que eventualmente ingressam ou se fixam nas zonas retroportuárias.

2.3. O caso do Porto de Santos: exclusão social em uma zona de alta vulnerabilidade climática

O estudo do Porto de Santos evidenciou o paradoxo da "sustentabilidade seletiva". Embora o porto tenha iniciado políticas para redução de emissões, como a substituição de modais logísticos e o incentivo ao uso de energia solar nas áreas administrativas, não existem planos voltados à inclusão de migrantes climáticos, mesmo diante de evidências crescentes da presença de populações deslocadas em áreas periféricas da cidade, como os bairros do Paquetá, Rádio Clube e São Manoel.

Dados do IBGE e do Instituto Pólis (2022) indicam que essas comunidades já enfrentam alto risco de enchentes, insalubridade e precarização habitacional. A entrada de migrantes climáticos, especialmente de origem latino-americana e africana, tende a agravar tais vulnerabilidades. A ausência de políticas públicas articuladas entre autoridades portuárias, municipais e migratórias contribui para a perpetuação de zonas de exclusão climática dentro da lógica da "economia verde".

O Porto de Santos, localizado no litoral do Estado de São Paulo, é reconhecido como o maior e mais movimentado complexo portuário da América Latina, respondendo por mais de 30% da balança comercial brasileira. Com seus mais de 13 quilômetros de cais e uma vasta rede de acessos rodoviários e ferroviários, o porto tornou-se um polo logístico central nas estratégias de crescimento econômico sustentável defendidas pelo governo federal e pelas instituições multilaterais. No entanto, esse protagonismo logístico e ambiental contrasta com realidades de exclusão social que se manifestam de maneira crítica nas áreas retroportuárias e nos bairros periféricos da cidade.

Do ponto de vista ambiental, Santos é uma cidade especialmente vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas. O aumento do nível do mar, as enchentes recorrentes, o avanço da maritimização sobre áreas urbanas densamente ocupadas e a intensificação de eventos extremos, como chuvas torrenciais e deslizamentos, têm sido amplamente documentados por relatórios do IPCC (2021) e por estudos técnicos da CETESB e do INPE. Tais fenômenos atingem com maior severidade as comunidades de baixa renda situadas em palafitas, áreas de mangue ou zonas portuárias desassistidas, como os bairros da Alemoa, São Manoel, Rádio Clube e Paquetá. Nessas regiões, verifica-se a presença

crescente de migrantes internacionais, especialmente haitianos, venezuelanos, angolanos e congoleses — muitos dos quais deslocados por eventos ambientais severos em seus países de origem.

Apesar da relevância estratégica do Porto de Santos para a economia e para a política climática brasileira, não se identificam, nos documentos oficiais de gestão portuária e ambiental, medidas específicas voltadas à inclusão, proteção ou visibilidade de refugiados ambientais. A análise dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZP) e dos planos de sustentabilidade ambiental da Autoridade Portuária de Santos revela ênfase quase exclusiva em indicadores de eficiência energética, mitigação de emissões e adaptação estrutural das instalações físicas, sem qualquer menção à dimensão social da crise climática, tampouco ao acolhimento de populações deslocadas.

Essa omissão institucional é ainda mais preocupante quando se observa que o porto está localizado em um município com severa desigualdade socioespacial, elevado índice de informalidade laboral e significativa presença de pessoas em situação de rua. A precarização das condições de moradia e a insuficiência de políticas públicas de saúde, assistência social e regularização documental criam um ambiente hostil para migrantes forçados, sobretudo quando não reconhecidos formalmente como refugiados. Em muitos casos, essas populações vivem em condições de insalubridade, insegurança alimentar e risco ambiental permanente, em territórios que são, paradoxalmente, os mesmos onde se concentram os investimentos em modernização ecológica e inovação logística.

A falta de integração entre os órgãos responsáveis pela gestão portuária (ANTAQ, Autoridade Portuária, Ministério da Infraestrutura), os entes federativos (União, Estado, Município) e as instâncias de proteção migratória (CONARE, Defensoria Pública da União, ACNUR) contribui para a fragmentação das políticas públicas. O resultado é a produção de uma "governança portuária cega" para a questão migratória, na qual a transição energética é conduzida como um processo puramente técnico, dissociado das complexas dinâmicas humanas que marcam os espaços portuários contemporâneos.

Portanto, o caso do Porto de Santos exemplifica com clareza a incoerência entre o discurso da sustentabilidade ambiental e a realidade da exclusão social nas zonas portuárias. A invisibilidade dos refugiados ambientais, a ausência de planejamento urbano sensível às vulnerabilidades climáticas e a fragmentação institucional indicam que a descarbonização, se não for acompanhada por um compromisso ético com a justiça climática, corre o risco de se converter em um vetor adicional de desigualdade e exclusão. A urgência de reverter esse cenário não é apenas uma demanda social, mas uma exigência constitucional e internacional.

2.4. Falta de articulação federativa e institucional

Outro resultado relevante é a constatação de déficit de articulação entre os entes federativos e órgãos setoriais. A Autoridade Portuária, o IBAMA, a Prefeitura Municipal, a ANTAQ e o Ministério da Justiça (através do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE) atuam de forma desintegrada quanto à questão migratória em contextos de emergência ambiental. Não há fluxos definidos de comunicação, nem planos de contingência coordenados que integrem a lógica ambiental à lógica de acolhimento humanitário.

2.5. Carência de dados públicos sobre migrações ambientais nas zonas costeiras

Observa-se uma profunda escassez de dados sistematizados sobre a presença de refugiados ambientais em zonas costeiras brasileiras, o que compromete o planejamento baseado em evidências. Ainda que o Brasil receba regularmente migrantes do Haiti, da Venezuela, da África Subsaariana e de países afetados por fenômenos climáticos intensos, não há categorização oficial que permita separar os fluxos migratórios por causa ambiental. A invisibilidade estatística reforça a exclusão institucional.

3. Discussão

A presente seção se propõe a interpretar criticamente os resultados obtidos à luz das categorias analíticas da justiça climática, da governança ambiental inclusiva e da proteção internacional de deslocados ambientais. Tal interpretação permite demonstrar que, embora os avanços tecnológicos e energéticos nos portos sejam inegáveis, sua dissociação de políticas sociais amplia desigualdades, invisibiliza populações migrantes e reproduz práticas excludentes no contexto da emergência ecológica.

3.1. Descarbonização portuária: progresso ambiental com exclusão social?

A descarbonização portuária tem sido conduzida com ênfase técnica e econômica, centrada em indicadores de eficiência energética, inovação tecnológica e redução de emissões, como previsto nos compromissos da IMO (2018) e na NDC brasileira (2020). No entanto, como alerta Bullard (2005), a transição energética não é neutra do ponto de vista social: ela pode reproduzir assimetrias de poder e exclusões históricas se não for acompanhada de políticas redistributivas e protetivas.

A modernização portuária, ao redefinir espaços urbanos e reordenar o uso do solo, frequentemente desloca comunidades tradicionais, eleva o custo de vida e marginaliza sujeitos não reconhecidos pelos marcos normativos clássicos, como os refugiados ambientais. Ao não contemplar esses impactos, o discurso da sustentabilidade corre o risco de ser apropriado por interesses corporativos e perder sua vocação ética-transformadora (Acselrad, 2010).

3.2. Refugiados ambientais e o vazio jurídico internacional

A ausência de reconhecimento jurídico da figura do refugiado ambiental revela um hiato entre a realidade climática e o direito internacional dos refugiados. Conforme Gemenne (2015), embora os deslocamentos forçados por razões ambientais sejam crescentes, o marco da Convenção de 1951 permanece restritivo, e os países relutam em ampliar o espectro de proteção por temor de sobrecarga institucional.

No plano brasileiro, a Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração) inova ao reconhecer a migração por desastre ambiental como fundamento para visto humanitário, mas não cria um regime jurídico consolidado para a proteção de refugiados ambientais. Isso gera insegurança jurídica, fragmentação de políticas públicas e precarização da acolhida, especialmente em contextos urbanos periféricos como as zonas retroportuárias.

O Brasil ainda não possui uma política nacional específica para migrações climáticas, tampouco dispõe de instrumentos normativos que integrem essa dimensão nas estratégias de adaptação às mudanças climáticas.

3.3. Portos como territórios de disputa: acolhida, exclusão e invisibilidade

A condição paradoxal dos portos — simultaneamente espaços de recepção e exclusão — exige uma abordagem territorial e crítica. Em Santos, por exemplo, o avanço de políticas de sustentabilidade energética não se traduziu em mecanismos de acolhimento humanitário ou proteção social nas áreas afetadas por alta vulnerabilidade socioambiental.

Segundo Schlosberg (2007), a justiça climática pressupõe o reconhecimento das necessidades específicas de grupos afetados de forma desproporcional pela crise ambiental. Migrantes climáticos se encontram nesse grupo: suas condições de vida nas zonas portuárias são marcadas por informalidade, insegurança habitacional, ausência de acesso a serviços básicos e falta de representatividade política.

A ausência de integração entre planos diretores urbanos, políticas portuárias e estratégias migratórias reproduz um cenário de desarticulação institucional, no qual os efeitos da mudança do clima são tratados isoladamente dos processos de deslocamento forçado. Assim, os portos — enquanto infraestruturas críticas — deixam de ser polos de acolhimento para se tornarem zonas de fronteira excludente (Agier, 2011). É imperativo que os planos de descarbonização incluam diretrizes sociais, como: salvaguardas para comunidades afetadas por remoções; protocolos de emergência para migrantes climáticos; parcerias interinstitucionais entre autoridades portuárias, defensores públicos, secretarias de assistência social e órgãos migratórios; espaços de escuta e participação social nas decisões ambientais.

Essas constatações exigem que se repense o papel dos portos no século XXI, não apenas como infraestruturas econômicas essenciais à circulação de mercadorias e ao cumprimento das metas climáticas, mas também como territórios sensíveis de governança multiescalar, onde se cruzam demandas ambientais, sociais e humanitárias. A lógica da descarbonização não pode se sobrepor à lógica da dignidade humana, tampouco ser reduzida a um exercício técnico de eficiência energética. Como demonstrado, a omissão na consideração dos refugiados ambientais nas políticas portuárias brasileiras reflete um modelo de sustentabilidade fragmentado e excludente, incompatível com os compromissos assumidos pelo Brasil no campo do direito internacional ambiental e dos direitos humanos.

Dessa forma, urge o desenvolvimento de um novo paradigma de governança portuária climática, que incorpore instrumentos de planejamento sensíveis às desigualdades socioambientais, aos deslocamentos forçados por eventos extremos e às vulnerabilidades acumuladas em territórios costeiros. Essa governança deve articular, de modo sistêmico, as diretrizes de mitigação e adaptação às mudanças do clima com protocolos de acolhimento, proteção e integração de migrantes ambientais, assegurando uma transição energética que seja também uma transição social e ética.

Fica evidente que a promoção de uma justiça climática nos portos brasileiros depende não apenas de investimentos tecnológicos ou cumprimento de metas internacionais, mas de uma escolha política fundamental: a centralidade da vida humana

— especialmente das vidas vulnerabilizadas — no centro das decisões sobre o futuro ambiental do planeta.

3.4. Rumo à governança portuária inclusiva: diretrizes para uma transição energética com justiça climática

A constatação de que os planos de descarbonização portuária no Brasil negligenciam a dimensão social e os direitos dos refugiados ambientais impõe o imperativo de uma reformulação no paradigma de governança portuária. Não se trata apenas de inserir dispositivos formais ou cláusulas genéricas sobre "responsabilidade social", mas sim de promover uma reorganização profunda da lógica de planejamento e gestão dos portos, ancorada na justiça climática e no reconhecimento de direitos fundamentais.

Para tanto, o primeiro passo reside na produção de dados desagregados e territorializados sobre fluxos migratórios ambientais nas zonas costeiras. Sem diagnósticos precisos, as políticas públicas permanecem genéricas, reativas e ineficazes. A articulação entre os sistemas de informação migratória (como o SisMigra), os dados socioambientais (IBGE, MapBiomas, INPE) e os instrumentos de gestão portuária permitiria identificar áreas de maior vulnerabilidade e projetar respostas específicas para populações deslocadas por eventos climáticos extremos.

Em segundo lugar, é necessária a criação de protocolos interinstitucionais de acolhimento climático voltados a zonas portuárias e retroportuárias. Esses protocolos devem envolver a Autoridade Portuária, as secretarias municipais de assistência social, habitação e saúde, o CONARE, a Defensoria Pública e organizações da sociedade civil. A experiência de acolhimento de venezuelanos em Roraima, embora geograficamente distinta, pode servir como modelo adaptável para portos, com base em coordenação entre entes federativos e agências internacionais (ACNUR, OIM).

Outro eixo estratégico é a inclusão de cláusulas sociais obrigatórias nos planos de sustentabilidade portuária, exigindo avaliação de impacto social, identificação de populações vulneráveis e previsão de medidas compensatórias, de mitigação e de acolhimento. A ANTAQ, enquanto agência reguladora, tem competência normativa para incluir tais requisitos nas diretrizes dos planos de desenvolvimento e zoneamento portuário (PDZPs).

Os processos decisórios no âmbito da transição energética devem garantir a participação efetiva de comunidades afetadas e organizações de migrantes. A escuta ativa e o diálogo democrático são condições indispensáveis para que os portos deixem de ser zonas técnicas opacas e passem a se constituir como territórios democráticos e inclusivos, onde a sustentabilidade não se realiza à custa da marginalização de sujeitos invisibilizados.

Importante ainda destacar o papel da educação ambiental crítica e das práticas de formação continuada para os atores envolvidos na governança portuária. Servidores públicos, gestores ambientais, operadores logísticos e agentes migratórios devem ser capacitados para compreender a interseção entre clima, migração e direitos humanos. A construção de uma nova cultura institucional é tão importante quanto a adoção de novos dispositivos legais.

No plano legislativo, seria recomendável propor um projeto de lei federal sobre migração ambiental, inspirado em experiências internacionais como a Lei de Migração Climática das Ilhas Fiji (2019), que prevê medidas de adaptação e deslocamento planejado. Esse marco legal poderia dialogar com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, fortalecendo a capacidade do Estado brasileiro de responder a emergências humanitárias climáticas em áreas costeiras e portuárias.

A cooperação internacional também desempenha papel essencial. O Brasil, como signatário do Acordo de Paris e do Pacto Global sobre Migração, deve internalizar as diretrizes desses instrumentos, desenvolvendo mecanismos internos de acolhida baseados em solidariedade, corresponsabilidade e respeito aos direitos fundamentais. A participação brasileira em fóruns internacionais sobre mobilidade humana e mudança climática pode impulsionar o reconhecimento formal dos refugiados ambientais no âmbito da ONU.

Os portos — enquanto infraestruturas críticas e símbolos do entrecruzamento entre economia, ambiente e sociedade — devem ser reposicionados como zonas de acolhida e não de fronteira hostil. O caso de Santos, se bem conduzido, pode tornar-se um modelo regional de transição energética justa, orientado não apenas por metas de neutralidade carbônica, mas também por uma ética da hospitalidade e da justiça territorial.

Assim, a integração entre descarbonização e inclusão social nas zonas portuárias exige não apenas ajustes técnicos, mas transformações políticas, normativas e culturais. A justiça climática, nesse cenário, não é um adendo à política ambiental, mas seu fundamento ético e constitucional. A transição energética que o mundo precisa é, ao mesmo tempo, ecológica e profundamente humana.

Conclusão

A presente investigação teve como objetivo analisar os impactos das políticas de descarbonização portuária sobre os direitos dos refugiados ambientais, com ênfase no caso do Porto de Santos. Partindo da hipótese de que a transição energética, se conduzida sem salvaguardas sociais, pode reforçar desigualdades e invisibilizar sujeitos vulneráveis, o artigo evidenciou que o atual modelo de sustentabilidade portuária brasileiro carece de mecanismos de proteção e inclusão desses grupos.

A análise demonstrou que a figura do refugiado ambiental permanece juridicamente invisível, tanto no plano internacional quanto no nacional, o que compromete o acesso a direitos básicos e dificulta a construção de políticas públicas específicas. Mesmo instrumentos jurídicos mais recentes, como a Lei de Migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017), ainda não conferem segurança jurídica plena nem institucionalizam um regime protetivo robusto.

No campo da gestão portuária, identificou-se uma lacuna preocupante: os planos de descarbonização e sustentabilidade ambiental não contemplam dimensões sociais, migratórias ou de justiça climática. O estudo do caso do Porto de Santos revelou a ausência de articulação entre autoridades portuárias, órgãos migratórios e políticas municipais, resultando em um cenário de fragmentação institucional e exclusão de migrantes forçados por eventos climáticos extremos.

A transição energética, ainda que essencial para o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e da IMO, não pode se realizar à custa da ampliação de desigualdades socioambientais. Ao contrário, ela deve ser conduzida sob a lógica de uma transição justa, que inclua os mais vulneráveis e promova o direito à cidade, à mobilidade e ao território. Nesse sentido, propõe-se: Reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais no ordenamento brasileiro, por meio de legislação específica ou interpretação extensiva das normas existentes; Inclusão de diretrizes sociais nos planos de sustentabilidade portuária, com protocolos de acolhida, abrigo, saúde e assistência para migrantes climáticos; Criação de canais de participação social e comunitária nas decisões sobre reordenamento territorial e ambiental nas zonas portuárias; Integração federativa e interinstitucional entre autoridades portuárias, agências ambientais, órgãos de assistência social e entidades de proteção aos direitos dos migrantes; Produção e sistematização de dados sobre migrações ambientais, como ferramenta para formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar os impactos das políticas de descarbonização portuária sobre os direitos dos refugiados ambientais, à luz dos princípios da justiça climática e da governança ambiental inclusiva. A partir desse objetivo, buscou-se especificamente: (i) investigar as lacunas normativas que dificultam o reconhecimento e a proteção jurídica dos refugiados ambientais no Brasil; e (ii) examinar se os planos de descarbonização e sustentabilidade energética nos portos brasileiros integram salvaguardas voltadas a essas populações vulnerabilizadas.

À primeira pergunta disparadora — Como a ausência de reconhecimento jurídico da figura do refugiado ambiental compromete a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de descarbonização portuária? — a pesquisa demonstrou que tal omissão provoca a exclusão prática desses sujeitos do acesso a políticas públicas básicas, como habitação, saúde, assistência social e regularização documental. A falta de um enquadramento legal claro perpetua um limbo normativo, que compromete tanto a proteção imediata quanto o planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas, sobretudo em áreas costeiras de alta pressão socioambiental.

Em resposta à segunda pergunta — Os planos de sustentabilidade energética nos portos brasileiros integram salvaguardas para populações deslocadas por eventos climáticos extremos? — observou-se que, com exceção de diretrizes genéricas sobre impacto ambiental e mitigação de emissões, não há previsão expressa, metas, indicadores ou mecanismos operacionais voltados à proteção de migrantes climáticos. Os planos analisados, inclusive no caso emblemático do Porto de Santos, negligenciam completamente a dimensão social da transição energética, reproduzindo uma lógica tecnocrática e ambientalmente seletiva.

Assim, confirma-se a hipótese central do artigo: a descarbonização portuária brasileira, embora necessária sob o ponto de vista ambiental, vem sendo implementada de forma descolada das agendas de inclusão e justiça social. Essa dissociação contribui para novas formas de exclusão climática, aprofundando desigualdades estruturais e invisibilizando sujeitos em trânsito forçado por eventos climáticos.

No plano normativo, verificou-se que o Brasil ainda carece de um marco legal específico que reconheça a figura do refugiado ambiental, o que compromete a efetividade dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da erradicação das desigualdades e da função socioambiental do território. Já no plano institucional,

identificou-se a carência de articulação entre autoridades portuárias, órgãos ambientais, secretarias de assistência social e o sistema de acolhimento migratório, o que inviabiliza uma resposta coordenada às migrações ambientais.

Em face dessas conclusões, propõe-se que as políticas de descarbonização nos portos brasileiros sejam reformuladas sob as seguintes premissas: (i) reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais com base em critérios de vulnerabilidade e dignidade humana; (ii) incorporação de cláusulas sociais nos planos de sustentabilidade energética portuária; (iii) criação de protocolos interinstitucionais de acolhimento e integração em zonas retroportuárias; e (iv) fortalecimento da coleta e sistematização de dados sobre migração ambiental.

Reitera-se que a transição energética não será justa enquanto não incorporar, de modo efetivo e sensível, os direitos daqueles que mais sofrem os impactos da emergência climática. Portos como o de Santos, ao mesmo tempo polos de desenvolvimento e fronteiras humanas, devem assumir um papel de liderança na construção de modelos de sustentabilidade que sejam também modelos de acolhida, justiça e solidariedade internacional.

A urgência da crise climática exige respostas técnicas, jurídicas e institucionais integradas, mas também profundamente éticas. A descarbonização dos portos brasileiros deve ser uma oportunidade de reparação histórica, inclusão social e fortalecimento democrático — não mais uma etapa de uma ecologização excludente. Como espaços simbólicos e estratégicos, os portos devem ser reinventados como territórios de acolhida, solidariedade e justiça.

Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias discursivas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2010.

AGIER, Michel. Managing the undesirables: refugee camps and humanitarian government. Cambridge: Polity Press, 2011.

BOYLE, Alan. Climate change, environmental rights, and human rights. International and Comparative Law Quarterly, v. 67, p. 759–786, 2019.

BULLARD, Robert D. The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito internacional dos refugiados e dos migrantes: a proteção dos vulneráveis. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CORDEN, W. Max. Green ports and inclusive sustainability: governance challenges. Journal of Maritime Affairs, v. 17, p. 1–18, 2021.

GEMENNE, François. Climate-induced population displacements in a global perspective: the scope of the problem and the rights of those affected. In: Leighton, M. et al. (ed.). Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives. Oxford: Hart Publishing, 2015.

GRAHAM, Nicholas. Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse. London: Routledge, 2022.

IMO – INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Initial IMO strategy on reduction of GHG emissions from ships. Londres, 2018. Disponível em: https://www.imo.org. Acesso em: 05 abr. 2025.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Sixth Assessment Report (AR6). Geneva: IPCC, 2021–2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Nova Iorque, 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org. Acesso em: 05 abr. 2025.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano 2022: Tempos incertos, vidas instáveis – Construir o futuro em um mundo em transformação. Nova Iorque: PNUD, 2022. Disponível em: https://hdr.undp.org. Acesso em: 05 abr. 2025.

SCHLOSBERG, David. Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GORISCH, Patricia. A descarbonização portuária e seus impactos nos direitos dos refugiados ambientais: entre a acolhida e o risco de exclusão. **UNISANTA Law and Social Science**, Vol. 14, N. 1 (jan./jun. 2025), pp. 63-77. ISSN: 2317-1308.

Recebido em 08/06/2025
Aprovado em 12/06/2025

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br